

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaires GODIN, LEDRUT (No 3) et VERSCHELDEN

Jugement No 1130

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. Christian Godin et M. John Verschelden, et la troisième requête formée par M. Pascal Ledrut le 5 novembre 1990 et régularisée le 19 novembre 1990, les réponses de l'OEB du 6 février 1991, les répliques des requérants du 11 mars et les duplicques de l'Organisation du 17 avril 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 49(11) et (13), 64(6), 88, 93(2) d) et 108 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu que les requêtes soulèvent les mêmes questions et devraient être jointes pour faire l'objet d'une seule décision;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. L'article 49(11) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets a la teneur suivante :

"... le fonctionnaire qui obtient un grade supérieur est nommé, dans son nouveau grade, à l'échelon le plus bas lui donnant un traitement de base supérieur à celui correspondant à ses grade et échelon antérieurs augmenté de la valeur d'un échelon de 12 mois dans son grade antérieur pour les catégories A, B et C ..."

L'article 49(13) est rédigé comme suit :

"En aucun cas, l'attribution d'un grade supérieur à un fonctionnaire ne peut entraîner une diminution de sa rémunération nette globale."

Et l'article 64(6) prévoit ce qui suit :

"La rémunération des fonctionnaires fait l'objet d'examen périodiques et est ajustée par le Conseil d'administration compte tenu des recommandations du Comité de coordination des experts budgétaires gouvernementaux des organisations coordonnées."

Conformément aux dispositions de l'article 64(6), les barèmes de traitements sont ajustés chaque année au 1er juillet et les barèmes qui étaient en vigueur l'année précédente ne restent applicables après cette date qu'à titre provisoire. Sur les recommandations du Comité de coordination, le Conseil d'administration approuve les nouveaux barèmes au mois de décembre de chaque année et leur donne effet rétroactif au 1er juillet.

Les requérants sont fonctionnaires de l'OEB et en poste au bureau de l'Office (DG1) à La Haye. Par notes du 15 juillet 1988, le chef du Bureau du personnel de DG1 les a informés qu'ils étaient promus du grade A3 au grade A4 à compter des dates et aux échelons qui leur seraient notifiés ultérieurement.

Sous le couvert d'une note du chef du Bureau du personnel du 28 juillet 1988, chacun des requérants a reçu un texte daté du 1er août 1988 et intitulé "Détermination de l'échelon attribué avec la promotion". M. Ledrut était informé par ce moyen que sa promotion prenait effet à compter du 1er juillet 1988 et que, conformément aux dispositions de l'article 49(11) et (13), il passait au grade A4, échelon 8, sans reliquat d'ancienneté; la date de promotion de M. Verschelden partait du 1er août 1988, à l'échelon 6, sans reliquat d'ancienneté; quant à M. Godin, il devait être promu le 1er octobre 1988 et passer à l'échelon 7, sans reliquat d'ancienneté.

Au début de décembre 1988, le Conseil d'administration a adopté de nouvelles échelles de salaires pour prendre effet à compter du 1er juillet 1988.

Dans le jugement No 936 (affaires Geisler No 2 et Wenzel No 3) rendu le 8 décembre 1988, le Tribunal a considéré comme vicié un changement que le Conseil avait apporté aux grilles de salaires de l'OEB : il a déclaré que les grilles n'étaient pas valables dans la mesure où elles prenaient en compte un impôt sur les gains des fonctionnaires néerlandais connu sous le nom d'"Inhouding".

Le 16 décembre 1988, les requérants ont reçu un traitement correspondant au grade et aux échelons qui leur avaient été notifiés en août 1988, c'est-à-dire le traitement du mois de décembre et l'arriéré dû au titre des nouveaux barèmes que le Conseil venait d'approuver.

Ils ont été payés au même taux pour les mois de janvier et février 1989.

Le 15 mars 1989, le chef du Bureau du personnel adressait à chacun d'eux une note stipulant que l'"application des nouveaux barèmes de traitements" entraînait un abaissement rétroactif de leurs échelons respectifs à l'occasion de leur promotion au grade A4 et que les sommes qui leur avaient déjà été versées en trop leur seraient "retenues en mars 1989". M. Ledrut a été reclassé rétroactivement à l'échelon 7 à compter du 1er juillet 1988, M. Godin à l'échelon 6 à partir du 1er octobre 1988, et M. Verschelden à l'échelon 5 à partir du 1er août 1988. En conséquence, M. Ledrut était invité à rembourser 3.020 florins, M. Godin 1.888 et M. Verschelden 2.065. Ces sommes ont été déduites de leur traitement afférent à mars 1989.

Le 1er juin 1989, chacun des requérants a introduit un recours contre cette déduction, conformément aux dispositions de l'article 108 du Statut des fonctionnaires. Le directeur principal du personnel a répondu le 1er août que le Président avait provisoirement rejeté les recours et les renvoyait à la Commission de recours.

Croyant qu'un recours similaire d'un autre fonctionnaire, M. Zaegel, avait été admis, M. Ledrut et M. Verschelden ont écrit au chef du Bureau du personnel le 1er décembre, et M. Godin le 4 décembre, pour demander le même traitement. Le chef du Bureau du personnel a rejeté les requêtes de MM. Ledrut et Verschelden le 6 décembre, et celle de M. Godin le 11 décembre. Le 16 février 1990, M. Ledrut et M. Verschelden introduisaient un second recours au sens des dispositions de l'article 108. M. Godin faisait de même le 23 février. Par lettres du 12 mars 1990, le directeur principal du personnel a déclaré que le Président avait rejeté ces derniers recours mais les avait également renvoyés à la Commission de recours.

Le 26 juillet, la Commission de recours a donné son rapport sur tous les recours. A la majorité de trois membres contre deux, elle recommandait d'admettre les recours des requérants en date du 1er juin 1989 et de les reclasser aux échelons qu'ils avaient aux dates de promotion, selon les calculs initiaux effectués en 1988. Les membres dissidents recommandaient le rejet de ces appels.

Par lettres du 6 août 1990, le directeur principal du personnel informait les requérants que, pour les raisons avancées par les deux membres dissidents de la Commission, le président de l'Office rejetait leurs recours. Les requérants ont reçu ces lettres le 3 septembre et ce sont elles qui font l'objet de la requête.

B. Les trois requérants présentent les mêmes moyens :

1) Ils allèguent que les décisions contenues dans les notes du chef du Bureau du personnel en date du 15 mars 1989 étaient illégales parce qu'elles avaient un effet rétroactif. Le calcul des échelons des requérants dans leur nouveau grade découlait des barèmes de traitements en vigueur aux dates de leur promotion et ne pouvait être modifié ultérieurement à leur détriment.

2) Les textes datés du 1er août 1988 ne peuvent rendre légales les décisions du 15 mars 1989 : il s'agit simplement de formulaires types adressés chaque année aux fonctionnaires bénéficiant d'une promotion qui, si on les replace dans le contexte juridique approprié, n'enlèvent pas aux décisions de 1989 leur caractère rétroactif. Le fait que l'OEB se fonde sur eux pour étayer sa thèse à cet effet est un abus d'autorité.

3) Il y a violation des droits acquis des requérants. M. Godin a bénéficié de son nouvel échelon pendant cinq mois, M. Verschelden pendant sept mois, et M. Ledrut pendant huit mois, y compris trois mois après l'adoption des nouveaux barèmes par le Conseil en décembre 1988. L'OEB a commis un abus de pouvoir en ce sens qu'elle a pris des décisions qui n'eussent été admissibles qu'aux termes des dispositions du Statut des fonctionnaires sur les

sanctions disciplinaires, notamment l'article 93(2) d).

4) Les sommes retenues sur le salaire de mars 1989 l'ont été en violation des dispositions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires, qui n'autorise la "répétition de l'indu" que "si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance". Aucune de ces conditions n'était remplie dans les cas des requérants.

5) L'autre fonctionnaire, M. Zaegel, qui avait été également promu au cours du second semestre de 1988 et qui avait subi ultérieurement une rétrogradation d'échelon, avait obtenu réparation. Le refus d'accorder une réparation similaire aux requérants ne constituait pas seulement une violation du principe de l'égalité de traitement, mais était également fondé sur une interprétation erronée des faits. M. Zaegel n'a pas été promu à la même date que chacun des autres requérants. On peut supposer que les mérites respectifs des requérants et de M. Zaegel avaient déjà été pris en compte pour fixer les différentes dates de leurs promotions, et c'était donc une erreur que d'accorder une réparation à M. Zaegel au motif que lui seul la méritait.

Chacun des requérants demande l'annulation de la décision attaquée du 6 août 1990; soit son reclassement à l'échelon qui lui avait été accordé le 1er août 1988 et le remboursement de la somme retenue, soit sa promotion avec effet rétroactif, au 1er janvier 1988 pour M. Ledrut et M. Verschelden, et au 1er février 1988 pour M. Godin; et au surplus 1.000 florins à titre de dépens.

C. Dans ses réponses, l'OEB allègue que les décisions visant à abaisser les échelons d'avancement des requérants aux dates de leur promotion respective sont licites. Elle fait valoir que la raison pour laquelle les barèmes de traitements de l'année précédente doivent être maintenus provisoirement du 1er juillet de chaque année au mois de décembre suivant est qu'il faut trouver le temps de recueillir les données nécessaires pour établir les nouveaux barèmes. Tant que le Conseil n'a pas approuvé, au mois de décembre, les nouveaux barèmes avec effet rétroactif au 1er juillet, toutes les décisions fondées sur les anciens barèmes provisoirement maintenus en vigueur depuis cette date ont elles-mêmes un caractère provisoire. C'est pourquoi les sommes versées aux requérants en vertu de ces décisions n'étaient que de simples avances sur leur traitement et étaient susceptibles d'être régularisées. En fait, les notes du chef du Bureau du personnel du 28 juillet 1988 par lesquelles les textes intitulés "Détermination de l'échelon attribué avec la promotion" leur étaient transmis indiquaient bien que ce calcul était fondé sur les barèmes en vigueur et que, si de nouveaux barèmes étaient fixés rétroactivement, leur échelon et leur ancienneté dans cet échelon pourraient également être modifiés rétroactivement. Il n'y a donc pas eu violation du principe de non-rétroactivité.

Les nouveaux barèmes approuvés en décembre 1988 avec entrée en vigueur à compter du 1er juillet 1988 ont éliminé une anomalie inéquitable grâce à laquelle, en cas de promotion au grade A4 à partir de l'échelon 9 dans le grade A3, les fonctionnaires bénéficiaient habituellement d'un échelon supplémentaire, et donné de ce fait le même avantage à tous les promus du grade A3 à A4. Les requérants, qui auraient bénéficié de cette anomalie, n'avaient plus le droit d'en bénéficier après l'introduction des nouveaux barèmes et ne sont pas justifiés à invoquer une violation quelconque de leurs droits acquis à l'occasion de cette élimination.

Enfin, il n'y avait rien d'illégal dans le fait de refuser de rendre la promotion des requérants rétroactive à des dates antérieures. Les promotions sont habituellement accordées sur la base du mérite et prennent effet à la date à laquelle le fonctionnaire possède le nombre d'années d'expérience requis, mais le Président peut faire partir une promotion d'une date antérieure en reconnaissance de mérites exceptionnels. L'autre fonctionnaire, M. Zaegel, a été jugé digne d'une promotion avancée, alors que cela n'a pas été le cas pour les autres requérants : étant donné qu'ils se trouvaient dans une situation de fait différente, il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

D. Dans leurs répliques, les requérants allèguent que l'OEB confond promotion et ajustement de traitement afin de prouver que, si la promotion elle-même est acquise, certains éléments y afférents ne sont que provisoires. De plus, ce qui est provisoire n'est pas seulement le calcul de l'échelon en cas de promotion, mais aussi la date de promotion, ainsi qu'il ressort du cas de M. Zaegel : sa promotion a été avancée du second au premier semestre de 1988 sans consultation d'une commission paritaire quelconque ni annonce de la décision. Ainsi, l'OEB procède à des promotions vides de sens, en violation de l'article 49 du Statut des fonctionnaires et du droit de la fonction publique internationale.

Les requérants développent leurs allégations selon lesquelles l'Organisation a agi en violation du principe de non-rétroactivité et de leurs droits acquis. Ils citent la jurisprudence à l'appui de leur argumentation. Ils soutiennent que

le bon fonctionnement de l'administration exige la stabilité de la position des fonctionnaires et que, dans leur cas, le résultat est absurde et, comparé au traitement dont M. Zaegel a bénéficié, inéquitable. Pour des raisons purement bureaucratiques, l'OEB s'obstine à inverser une situation établie aux dates de leur promotion et confirmée de la mi-décembre 1988 à la mi-mars 1989.

Ils maintiennent leurs demandes.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation soutient que les défenses présentées dans les répliques des requérants n'affaiblissent pas les arguments avancés dans ses réponses. Les décisions qu'ils attaquent sont conformes aux obligations de l'OEB aux termes du Statut des fonctionnaires. Le traitement réservé à un autre fonctionnaire à l'occasion d'une promotion dépend du pouvoir d'appréciation du Président. Il n'y a pas eu violation de leurs droits acquis : l'Organisation n'était tenue à rien d'autre que l'application des règles en vigueur à la date de la promotion.

CONSIDERE :

1. Par décisions en date du 15 juillet 1988, les requérants, qui sont au service de l'OEB à La Haye, ont été promus du grade A3 au grade A4. Par note en date du 28 juillet 1988, le chef du Bureau du personnel a informé chacun d'eux de l'avancement d'échelon qui lui était accordé à la suite de sa promotion : M. Ledrut obtenait ainsi l'échelon 8 dans le grade A4 à compter du 1er juillet 1988; M. Verschelden, l'échelon 6 à compter du 1er août 1988; et M. Godin, l'échelon 7 avec effet au 1er octobre 1988.

Au mois de décembre, le Conseil d'administration de l'Organisation a approuvé de nouvelles échelles de salaires avec effet rétroactif au 1er juillet 1988. Par notes du 15 mars 1989, le chef du Bureau du personnel a informé chacun des requérants que, du fait de l'adoption des nouvelles échelles, leurs échelons devaient être modifiés, également avec effet rétroactif : M. Godin était rétrogradé de l'échelon 7 à l'échelon 6 pour compter du 1er octobre 1988; M. Ledrut, de l'échelon 8 à l'échelon 7 à partir du 1er juillet 1988; et M. Verschelden, de l'échelon 6 à l'échelon 5 avec effet au 1er août 1988. Par conséquent, chacun d'eux a vu son traitement amputé d'une certaine somme pour mars 1989 et ils objectent pour plusieurs raisons à la rétrogradation d'échelon à titre rétroactif.

Principe de la non-rétroactivité

2. Selon leur premier moyen, les décisions du 15 mars 1989 étaient illégales parce qu'elles avaient été prises avec effet rétroactif et à leur détriment.

La règle de la non-rétroactivité, bien que constituant un principe général du droit, n'a pas un caractère absolu. L'une des réserves admises est que, ainsi que les requérants l'ont reconnu, la décision rétroactive est admissible en droit lorsque son effet est favorable au fonctionnaire auquel elle s'applique. Une autre réserve porte sur le fait que l'on peut déroger à la règle lorsque la décision rétroactive remplace une décision antérieure qui, à la date à laquelle elle avait été prise, avait un caractère purement provisoire et ne devait, par conséquent, porter ses effets que jusqu'à la date de son remplacement par une décision définitive.

3. La teneur des notes du 28 juillet 1988 montre clairement que, si la promotion des requérants au grade A4 est acquise, l'octroi de l'échelon dans ce nouveau grade n'est que provisoire :

"... [le] calcul de l'échelon est établi sur la base du barème des traitements actuellement en vigueur. Dans le cas où un nouveau barème entrerait en vigueur avec effet rétroactif [à compter de la date de promotion] il n'est pas exclu qu'un nouveau décompte donne lieu à votre classement rétroactif à un échelon inférieur ou supérieur avec, éventuellement, une ancienneté d'échelon différente."

Etant donné que les avancements d'échelon avaient été initialement accordés à titre provisoire, il n'y avait rien d'illégal à les remplacer plusieurs mois plus tard par des décisions rétroactives comportant des échelons inférieurs.

Par ailleurs, les décisions du 15 mars 1989 n'étaient pas au détriment des requérants. En vertu de l'échelle des salaires de base mensuelle approuvée en décembre 1988, les requérants ont finalement obtenu, ainsi qu'il est prévu à l'article 49(11) du Statut des fonctionnaires, un échelon qui leur donnait un traitement de base supérieur à la rémunération à leurs anciens grade et échelon. Les décisions étaient donc favorables aux requérants et, partant, il n'y avait pas violation du principe de non-rétroactivité.

La prétendue violation des règles

4. Selon le deuxième moyen des requérants, la déduction de leur traitement de la différence entre les rémunérations correspondant aux échelons provisoires et définitifs aurait constitué une violation des dispositions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires, qui prévoit que toute somme indûment perçue donne lieu à répétition "si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance".

5. La procédure suivie est la pratique constante appliquée depuis des années. Comme les requérants le savaient bien, leur avancement d'échelon définitif ne devait être déterminé qu'ultérieurement, après que le Conseil eut adopté les nouveaux barèmes. Et même s'ils n'étaient pas au courant, les notes du 28 juillet 1988 leur expliquaient clairement la situation. Il n'y a donc pas eu violation des dispositions de l'article 88.

La prétendue violation du principe de l'égalité de traitement

6. En troisième lieu, les requérants allèguent une violation du principe de l'égalité de traitement en ce sens qu'un autre fonctionnaire qui avait déjà contesté la rétrogradation a bénéficié d'un traitement plus favorable : contrairement à eux, la date de sa promotion a été avancée à titre rétroactif de sorte que, en fin de compte, il a retrouvé le même échelon qui lui avait été accordé à titre provisoire avant l'adoption des nouvelles échelles de salaires.

7. Tout ce que le principe de l'égalité de traitement demande, c'est que tous ceux qui se trouvent dans la même position en fait et en droit soient traités de la même façon.

Si la promotion de l'autre fonctionnaire avec effet rétroactif était illégale, les requérants ne peuvent pas s'en prévaloir pour fonder un droit parce que l'égalité devant la loi ne signifie pas l'égalité devant la violation de la loi. Mais la rétroactivité fût-elle légale, leur position n'en serait pas meilleure pour autant. L'autre fonctionnaire ne se trouvait pas en fait dans la même situation qu'eux parce que, ayant une appréciation différente de ses mérites, l'Organisation a conclu qu'il convenait de lui accorder un échelon plus élevé.

Il n'y a donc pas eu violation du principe en l'espèce.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
José Maria Ruda
A.B. Gardner