

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaires ABRAHAM, POPPINGER et RONESCH (Nos 1 et 2)

Jugement No 1334

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par M. Julius Abraham, M. Alfred Poppinger et M. Karl Ronesch le 7 décembre 1992 et régularisées le 22 janvier 1993, les réponses de l'AIEA du 2 avril, les répliques des requérants du 9 septembre et les dupliques de l'Agence en date du 3 novembre 1993;

Vu les secondes requêtes dirigées contre la même organisation, formées par M. Abraham, M. Poppinger et M. Ronesch le 7 décembre 1992 et régularisées le 22 janvier 1993, les réponses de l'AIEA du 2 avril, les répliques des requérants du 9 septembre et les dupliques de l'Agence en date du 3 novembre 1993;

Vu le mémoire supplémentaire de l'Agence du 20 octobre 1993 en réponse à la demande de renseignements qui lui a été adressée au nom du Tribunal en date du 28 septembre, ainsi que les observations des requérants du 16 novembre 1993 au sujet de ce mémoire;

Vu les demandes d'intervention déposées dans les deux séries de requêtes par :

H. Aigner

G. Bagliano

J. Berger

E. Bollmann

S. Deron

D. Donohue

N. Doubek

R. Fiedler

G. Grabmuller

G. Hemmer

G. Jammet

E. Lobner

A. Nirschl

R. Ouvrard

J. Parus

W. Raab

C. Resch

V. Vorisek

P. Zahradnik

A. Zoigner

Vu les demandes d'intervention déposées dans la seconde série de requêtes par :

R. Gartmann

J. Heiss

R. Hochmann

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1, 2 et 3, du Statut du Tribunal, les articles 1.01 et 1.02 du Statut provisoire du personnel de l'Agence, et les dispositions 1.02.2, 12.01.1 D) 1) et 12.02.1 B) du Règlement provisoire du personnel de l'Agence;

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

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants sont des fonctionnaires de la catégorie des services généraux de l'AIEA, affectés à son laboratoire d'analyse pour les garanties, à Seibersdorf, à quelque 50 kilomètres de Vienne.

En 1976, l'Agence a conclu un accord avec les autorités autrichiennes par lequel elle s'engageait à tenir en permanence disponible une équipe prête à intervenir dans les cas d'urgence. Ces équipes sont composées depuis 1980 de trois agents qui doivent pouvoir être joints par téléphone ou par radio à tout moment pendant toute une semaine dite d'astreinte - y compris les samedis, dimanches et jours fériés - pour venir travailler. Chaque semaine d'astreinte était rémunérée par un montant forfaitaire qui, en 1991, s'élevait à 5 534 schillings par semaine complète d'astreinte. A l'origine, les fonctionnaires concernés devaient se tenir près de leur téléphone, ce qui était considéré comme une grande gêne à leur liberté de mouvement. Par la suite, ils purent disposer de récepteurs d'appel de poche.

Ayant appris que la rémunération forfaitaire allait être supprimée à compter du 1er janvier 1992 et remplacée par une indemnisation pour les seules heures supplémentaires accomplies, un certain nombre de fonctionnaires concernés, y compris les requérants, ont, par un mémorandum en date du 16 décembre 1991 adressé au directeur de la Division du personnel, proposé une solution provisoire, consistant en ce que leur soient accordés des jours de repos compensateur pour le service d'astreinte effectué, "jusqu'à ce que des conditions financières normales soient rétablies".

Par un mémorandum en date du 20 janvier 1992, le directeur de la Division du personnel notifia aux requérants la décision du Directeur général de supprimer la rémunération forfaitaire et de limiter la compensation, sous forme de rémunération et d'heures supplémentaires, aux interventions effectives. Il se fondait sur le fait que l'utilisation des récepteurs d'appel justifiait un réexamen du système de rémunération en vigueur, mettait en avant des raisons d'ordre budgétaire, et faisait observer que les autres fonctionnaires de l'Agence et des autres organisations ayant leur siège à Vienne ne recevaient aucune compensation pour le service d'astreinte.

Par des lettres en date du 19 mars 1992, les requérants ont adressé des réclamations au Directeur général, en vertu de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement provisoire du personnel, en invoquant la violation du principe de la non-rétroactivité, de leurs droits acquis, des principes essentiels régissant la rémunération ainsi que de l'égalité de traitement. Ils demandaient au Directeur général l'autorisation de s'adresser directement au Tribunal.

Par lettres en date du 15 avril 1992, le Directeur général rejeta les réclamations, en précisant cependant que la décision de modifier le système ne serait appliquée qu'à compter du 20 janvier 1992, date de sa notification aux requérants, et qu'il solliciterait des propositions quant à une compensation sous forme de repos, sur une base limitée, pour les services d'astreinte effectués.

Le 20 mai 1992, les requérants saisirent la Commission paritaire de recours. La commission ne s'étant pas exprimée dans le délai réglementaire, ils ont, le 18 septembre, demandé au Directeur général de les autoriser à porter l'affaire

devant le Tribunal. Le Directeur général a fait droit à cette demande par lettres du 16 octobre, mais a refusé de revenir sur sa décision de ne rémunérer que les heures effectivement ouvrées pendant le service d'astreinte. Ces lettres constituent les décisions attaquées dans les premières requêtes.

Entre-temps, un nouveau système d'astreinte avait été approuvé par le Directeur général stipulant que les agents concernés bénéficieraient d'une journée de congé compensateur pour chaque semaine d'astreinte assurée, et seraient rémunérés pour les interventions d'urgence effectuées au taux des heures supplémentaires selon la disposition 1.02.2 du Règlement provisoire du personnel. Le 18 août 1992, les requérants ont été informés de l'entrée en vigueur du nouveau système de rémunération à compter du 1er juillet.

Par lettres en date des 21 et 31 août 1992, les requérants adressèrent une seconde réclamation au Directeur général. Ils faisaient remarquer que le nouveau système de rémunération restait moins avantageux que celui institué en 1976 et demandaient au Directeur général de réexaminer sa décision ou, à défaut, de les autoriser à soumettre le cas au Tribunal. Le Directeur général y a répondu par des lettres en date du 9 septembre 1992, dans lesquelles il accédait à leur demande de saisir le Tribunal mais refusait de modifier la décision de leur appliquer, à compter du 1er juillet 1992, un nouveau système de rémunération. Ces lettres constituent les décisions attaquées dans les secondes requêtes.

B. A l'appui de leurs premières requêtes, les requérants allèguent tout d'abord la violation de leurs droits acquis. Selon eux, la mesure attaquée leur a occasionné en 1992, par rapport à 1991, des pertes de traitement qui se chiffrent à 18,32 pour cent pour M. Abraham, à 20,29 pour cent pour M. Poppinger et à 6,30 pour cent pour M. Ronesch, modifiant ainsi de manière fondamentale et essentielle leurs conditions d'emploi.

Cette mesure constitue aussi une violation des principes généraux du droit qui régissent la rémunération. L'AIEA semble réduire les services rendus dans le cadre du système d'astreinte aux seules interventions effectuées, ce qui revient à nier les contraintes afférentes au service d'astreinte proprement dit, qui limitent considérablement la liberté de circulation des requérants, ainsi que leur droit aux loisirs. Le refus de rémunérer un service rendu en dehors de l'horaire normal de travail va à l'encontre du principe général de droit selon lequel tout service rendu doit être rémunéré en fonction de sa nature et du moment auquel il a été rendu.

En outre, en vertu du principe "Fleming" qui s'applique au personnel du système commun des Nations Unies dont fait partie l'Agence, les traitements des agents de la catégorie des services généraux doivent être déterminés en fonction des meilleures conditions d'emploi en vigueur sur la place. Ce n'est plus le cas, en ce qui concerne les requérants, depuis le 20 janvier 1992.

Les requérants invoquent enfin la violation du principe de l'égalité de traitement. Tous les membres du personnel de l'Agence participant au service d'astreinte auraient dû se voir appliquer le nouveau système de rémunération entré en vigueur le 20 janvier 1992. Or les agents participant à ce service mais appartenant à la Division de la sûreté nucléaire ont continué d'être rémunérés selon l'ancien système.

Dans leurs secondes requêtes, tout en reconnaissant que les pertes de traitement subies sont inférieures d'un tiers en moyenne à celles invoquées dans le cadre des premières requêtes, le service d'astreinte étant désormais compensé par une journée de repos par semaine d'astreinte, les requérants prétendent que la défenderesse minimise indûment le taux de rémunération du service d'astreinte, puisque son équivalent en jours de repos compensateur en 1991 serait, d'après leurs propres calculs, d'environ trois journées pour chaque semaine d'astreinte. Dès lors, les moyens tirés de la violation de leurs droits acquis et des principes généraux du droit régissant la rémunération restent pertinents.

En revanche, ils ne soulèvent plus la violation du principe d'égalité, le système de rémunération des services d'astreinte entré en vigueur le 1er juillet 1992 paraissant s'appliquer à tous les agents concernés.

Dans leurs premières requêtes, les requérants demandent l'annulation des décisions du 16 octobre 1992; la condamnation de l'AIEA à leur verser, à compter du 20 janvier 1992, des sommes calculées selon le système d'indemnisation pour les services d'astreinte en vigueur avant cette date, et 20 000 francs français à chacun d'entre eux à titre de dépens.

Dans leurs secondes requêtes, ils demandent l'annulation des décisions du 9 septembre 1992; la condamnation de l'AIEA à leur verser, à compter du 1er juillet 1992, des sommes calculées selon le système d'indemnisation pour les

services d'astreinte en vigueur avant le 20 janvier 1992, et 20 000 francs français à chacun d'entre eux à titre de dépens.

C. Dans ses réponses, la défenderesse soutient que les premières requêtes sont irrecevables. Les lettres du 16 octobre 1992 notifiant aux requérants l'accord du Secrétaire général pour s'adresser directement au Tribunal ne constituent pas les décisions pertinentes pour ce qui est de la recevabilité des requêtes. Les requérants ont fait recours le 20 mai 1992 contre la décision du Directeur général du 15 avril 1992. Le 5 août, ils ont écrit au secrétaire de la Commission paritaire de recours pour s'étonner de ne pas avoir reçu de nouvelles au sujet de leur recours et, au lieu de saisir le Tribunal d'une décision implicite de rejet en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal - la commission ne s'étant pas prononcée dans le délai prévu -, ils ont attendu le 18 septembre pour demander au Directeur général l'autorisation de s'adresser directement au Tribunal. Les requêtes, formées le 7 décembre 1992, ne sont donc pas recevables.

Sur le fond, et en réponse aux premières requêtes, l'Agence fait observer que la rémunération forfaitaire a été instaurée en 1976 à titre provisoire et qu'elle n'est prévue ni par le Statut ni par le Règlement du personnel de l'Agence. Elle ne fait pas non plus l'objet d'une clause expresse des contrats des requérants. D'ailleurs, les seuls agents à bénéficier de cette rémunération étaient ceux affectés au laboratoire de Seibersdorf.

L'Agence rappelle que le service d'astreinte supposait au départ que les fonctionnaires étaient obligés de rester près de leur téléphone, et insiste sur le caractère mineur de la gêne occasionnée par le simple port d'un récepteur d'appel. De plus, les agents de piquet n'étaient presque jamais appelés à intervenir d'urgence et la rémunération couvrait donc uniquement le service d'astreinte. La défenderesse souligne les obligations particulières qui incombent aux fonctionnaires en vertu de l'article 1.02 du Statut provisoire du personnel de l'Agence, selon lequel le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Directeur général. Il ne saurait y avoir violation des principes généraux du droit si la rémunération et le temps de travail sont réduits simultanément.

L'AIEA fait remarquer que le principe Fleming ne s'applique qu'au niveau général de la rémunération et n'exige pas une comparaison de chaque élément des conditions d'emploi à l'Agence avec les éléments correspondants sur le marché local du travail.

Elle affirme que les sommes reçues par les agents de la Division de la sûreté nucléaire de mars à juin 1992 leur ont été versées par erreur. Il n'y a donc pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

En réponse aux secondes requêtes, la défenderesse soutient que les requérants ne sont pas fondés à invoquer la violation de leurs droits acquis, car ils ont eux-mêmes suggéré, par leur mémorandum du 16 décembre 1991 adressé au Directeur général, le remplacement provisoire de la compensation pécuniaire par un congé. Ils ont en outre pris les jours de congés auxquels ils avaient droit à ce titre. Quant aux pertes de salaire subies, elles ne sauraient être considérées comme fondamentales. Partant, la nature des conditions d'engagement des requérants n'a pas varié. L'Agence réitère ensuite ses arguments relatifs aux causes des modifications des conditions d'emploi des requérants et au caractère provisoire et non salarial de la rémunération du service d'astreinte.

Elle fait valoir que les deux aspects des services rendus sont rémunérés de manière appropriée : le service d'astreinte au moyen d'une journée de congé compensateur par semaine d'astreinte effectuée, et les interventions par le paiement d'heures supplémentaires conformément à la disposition 1.02.2 du Règlement provisoire du personnel de l'Agence.

D. Dans leurs répliques, les requérants réfutent les arguments de la défenderesse tendant à établir l'irrecevabilité des premières requêtes et soutiennent que l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal ne s'applique pas à la procédure d'appel devant l'organe interne. Ils prétendent que s'ils avaient suivi la voie procédurale préconisée par la défenderesse, le Tribunal n'aurait pas manqué de rejeter leurs requêtes en les considérant comme prématurées.

Quant au fond, les requérants soutiennent que la rémunération du service d'astreinte fait partie intégrante de leur salaire. De plus, son principe n'avait jamais été remis en cause avant que n'interviennent les décisions contestées, de sorte que le caractère provisoire de la rémunération, laquelle constitue une clause expresse de leur contrat, ne peut plus être allégué. Ils observent que les conditions d'emploi des fonctionnaires sont également contenues dans d'autres textes réglementaires - tels que les directives -, ou d'une autre nature - décisions, traités internationaux, principes généraux du droit.

Ils maintiennent que l'AIEA aurait dû leur allouer une somme forfaitaire pour la rémunération du service d'astreinte et payer les interventions d'urgence effectuées au taux des heures supplémentaires. Ils ajoutent qu'il est inadmissible que le service d'astreinte ne soit pas rémunéré, et ce nonobstant l'article 1.02 du Statut provisoire du personnel de l'Agence. En outre, la durée dudit service n'a pas été réduite et le port d'un récepteur d'appel constitue réellement une sujétion.

L'argument de la défenderesse relatif au principe Fleming est par ailleurs en contradiction avec la "méthode générale révisée s'appliquant aux enquêtes sur les conditions d'emploi les plus favorables dans les villes sièges", adoptée par la Commission de la fonction publique internationale, qui prévoit que l'établissement du barème général se fait en fonction d'une comparaison portant sur les divers éléments de la rémunération.

Dans leurs répliques sur les secondes requêtes, les requérants maintiennent la violation de leurs droits acquis; ils notent que la proposition qu'ils avaient faite le 16 décembre 1991 ne portait que sur une solution temporaire de remplacement, et qu'ils n'ont jamais suggéré un arrangement semblable à celui qui a été adopté par la suite. Par ailleurs, s'ils ont effectivement pris les jours de congés auxquels ils avaient droit, ils n'en ont pas moins expressément réservé leurs droits.

E. Dans ses mémoires en duplique aux premières requêtes, la défenderesse réitère ses arguments en les développant.

Elle indique que les requérants n'ont pas participé au système d'astreinte dès le début de sa mise en application, et qu'ils ne sont pas en mesure d'invoquer la violation de leurs droits acquis en se fondant sur le fait que le système a fonctionné de 1976 à 1992. Elle soutient que l'absence de base juridique pour le paiement de la rémunération - qui n'est prévue ni dans le contrat des requérants, ni dans les textes statutaires ou réglementaires pertinents, ni dans des "directives" de l'Agence, ni dans un traité international applicable à l'AIEA - est un des motifs de la modification du système en vigueur avant le 20 janvier 1992. Contrairement aux assertions des requérants, les dépenses relatives aux services d'astreinte n'étaient pas imputées aux coûts salariaux de l'AIEA : en effet, les demandes de paiement de cette rémunération ne passaient pas par le système de paie de l'Agence.

La défenderesse soutient qu'elle n'a jamais accepté les pourcentages de perte de rémunération indiqués par les requérants et que ces derniers ne prouvent pas que le nouveau système de rémunération a modifié la nature de leurs conditions d'emploi.

Elle réitère son argumentation relative au principe Fleming et à l'absence de violation des principes généraux du droit régissant la rémunération.

Dans ses dupliques relatives aux secondes requêtes, elle fait observer que les requérants et le personnel concerné ont été constamment associés à l'élaboration du nouveau système d'astreinte, qui se fondait sur une proposition du personnel donnant la préférence à une rémunération des services d'astreinte sous la forme de congé compensateur; elle rappelle à cet effet le mémorandum du 16 décembre 1991.

Elle affirme qu'avec l'adoption du système d'astreinte entré en vigueur le 1er juillet 1992, elle a ramené la rémunération pour les services d'astreinte à un niveau raisonnable.

F. Dans un mémoire supplémentaire, l'Agence précise que le système d'astreinte résulte d'un accord conclu avec les autorités autrichiennes. Elle n'a jamais eu à l'imposer parce que le nombre des personnes ayant accepté de l'assurer a toujours été suffisant. Huit des intervenants n'ont pas effectué de service d'astreinte en 1991. Après la suppression de la rémunération en espèces pour ces services, il a été décidé en juin 1992 de les répartir également entre les participants. Entre 1987 et 1991, M. Abraham a été d'astreinte 9,8 semaines par an, M. Poppinger 8 semaines et M. Ronesch 5,6 semaines; les semaines d'astreinte ont été plus nombreuses en 1991 pour M. Abraham et M. Poppinger que pour d'autres fonctionnaires.

G. Dans leurs commentaires sur le mémoire supplémentaire de l'Agence, les requérants relèvent que : 1) le service d'astreinte n'était pas établi selon les préférences individuelles; 2) les différences dans le nombre de semaines d'astreinte dépendaient uniquement des besoins du service; 3) le service d'astreinte a toujours été considéré comme faisant partie des fonctions des intéressés même avant 1992, lorsqu'il ne figurait pas sur les descriptions de poste; 4) les chiffres pour 1992 et 1993 ne font apparaître aucune modification par rapport aux années précédentes. Ils indiquent en outre que, M. Poppinger n'ayant été soumis au service d'astreinte qu'à partir de septembre 1987, il

convient de ne pas inclure l'année 1987 dans les comparaisons. De 1988 à 1991, les moyennes annuelles ont été de 10 semaines pour M. Abraham et M. Poppinger et de 5,25 semaines pour M. Ronesch.

CONSIDERE :

1. Les requérants, ainsi que les intervenants, sont fonctionnaires de l'Agence internationale de l'énergie atomique et chargés de tâches relatives à la surveillance et à la sécurité du laboratoire d'analyse pour les garanties que l'organisation entretient à Seibersdorf, à proximité de son siège, à Vienne. Les requêtes visent à l'annulation de deux décisions successives du Directeur général de l'Agence qui ont modifié, en 1992, le régime de compensation dont les agents en question avaient bénéficié, en vertu d'un régime institué en 1976, comme contrepartie des astreintes qui leur étaient imposées en vue de garantir en permanence la sécurité du laboratoire.

2. Pour les besoins du présent jugement, il suffit de retenir les circonstances de fait suivantes qui résultent soit des mémoires des parties, soit de leurs réponses aux questions posées par le Tribunal en cours d'instruction.

3. Lors du transfert du laboratoire en 1980 à Seibersdorf avec d'autres installations techniques de l'Agence, il fut décidé de créer des équipes organisées de manière à pouvoir intervenir à tout moment en cas d'urgence. Chaque équipe était constituée de trois personnes choisies parmi le personnel technique de l'Agence. Les membres de ces équipes devaient assurer par rotation un service de disponibilité sur une base hebdomadaire.

4. L'acceptation de l'astreinte de disponibilité était compensée par une indemnité, fixée à l'origine par référence à la rémunération de contraintes semblables dans les services industriels de la ville de Vienne. L'indemnité était au début, en chiffres ronds, de 2 000 schillings par semaine d'astreinte; à partir de 1987, ce montant fut augmenté à environ 4 000 schillings avec un ajustement automatique à la progression des échelles de traitement.

5. Ce système fonctionnait sans encombre à la satisfaction des participants qui, d'après les indications fournies par l'Agence, le géraient eux-mêmes. Il leur apportait un supplément de revenu qui, selon leurs déclarations, s'échelonnait en chiffres ronds de 5 à 20 pour cent de leur revenu total. Les volontaires ne manquant pas, les tours d'astreinte restaient espacés; ils s'étaient établis entre cinq et dix semaines de disponibilité par année. Quant aux interventions d'urgence, elles étaient minimes, pratiquement nulles.

6. La contrainte de la disponibilité, particulièrement lourde au début, fut allégée ultérieurement grâce à l'introduction de récepteurs de poche. Mais il est reconnu que, même avec ces appareils, la gêne reste réelle en raison de l'interdiction de sortir d'un rayon de 60 kilomètres du laboratoire; de l'obligation d'éviter des lieux impénétrables pour les radiocommunications, comme les tunnels, les souterrains et les constructions en béton renforcé; de l'obligation de prendre contact téléphonique avec le laboratoire dans les dix minutes suivant un appel; et de l'obligation d'être à pied d'oeuvre pour l'exécution d'interventions éventuelles dans le délai d'une heure.

7. A partir de 1988, ce dispositif fit l'objet d'un examen de rentabilité par la direction. Deux circonstances paraissent avoir déclenché cet examen : l'introduction des récepteurs de poche et la nécessité pour l'Agence de rationaliser ses services pour faire face à de sérieuses difficultés financières. Il apparaît du dossier que diverses solutions furent envisagées au cours de cet exercice : l'institution d'un gardiennage permanent (idée rapidement abandonnée parce que trop coûteuse); la limitation de la rémunération aux interventions effectives, au taux des heures supplémentaires; et la compensation de l'astreinte par des congés spéciaux, plutôt que par une indemnité pécuniaire, sans perdre de vue le trouble que ces congés apporteraient dans l'accomplissement normal du service.

8. A la suite de cet examen, auquel furent associés les fonctionnaires intéressés et qui, d'ailleurs, n'avait pas fait l'unanimité parmi les différents échelons de la direction, le personnel concerné fut informé, par un mémorandum du 20 janvier 1992, que le Directeur général avait décidé de supprimer le système de compensation financière de l'astreinte; que la compensation serait désormais limitée, sous forme de rémunération d'heures supplémentaires, aux interventions effectives; enfin, que l'astreinte serait incorporée dorénavant dans la description des emplois du personnel concerné. En vue d'éviter toute rétroactivité, ce régime fut appliqué à compter du 20 janvier 1992. La modification des descriptions de poste fut exécutée seulement le 6 mai 1992 par l'addition de la clause suivante sous la rubrique : "Tâches principales : 'Accomplir un service d'astreinte - en portant sur soi un récepteur radio de poche -, sur la demande du supérieur hiérarchique'".

9. L'introduction du régime intermédiaire annoncé par le mémorandum du 20 janvier 1992 suscita de vives protestations parmi le personnel concerné. Ces protestations aboutirent à la présentation, le 19 mars 1992, de

réclamations en vertu de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement provisoire du personnel de l'AIEA. Les réclamations furent rejetées par lettres du Directeur général en date du 15 avril 1992. Toutefois, par les mêmes lettres, le Directeur général informa les requérants qu'il étudiait la question de savoir si l'indemnisation financière de l'astreinte ne pourrait pas être remplacée par l'octroi de congé compensateur.

10. A la suite de ce refus, les requérants introduisirent, le 20 mai 1992, un recours devant la Commission paritaire de recours.

11. Conformément à ce que le Directeur général avait laissé entendre dans ses lettres du 15 avril 1992, et sous couvert d'un mémorandum du 22 juin 1992, le directeur de la Division du personnel adressa au directeur du laboratoire et à celui de la Division de la sûreté nucléaire un document, daté du 29 mai 1992, sur le système d'astreinte applicable à partir du 1er juillet suivant au laboratoire de l'Agence à Seibersdorf. Ce document décrit le mécanisme de l'astreinte et les obligations qu'il comporte pour les fonctionnaires qui y sont soumis. L'alinéa 18) dudit document prévoit que, pour chaque semaine d'astreinte, le fonctionnaire concerné reçoit un jour de congé compensatoire. L'alinéa 19) accorde une compensation pour les interventions d'urgence en dehors des heures de service ordinaires, au tarif général des heures supplémentaires. L'alinéa 20) fait connaître que l'administration désignera le plus grand nombre possible d'agents qualifiés pour prendre part au système de roulement, afin de limiter autant que possible la charge imposée aux agents individuels et les perturbations apportées dans les activités normales de l'Agence. Les directeurs par intérim du laboratoire et de la Division de la sûreté nucléaire ont communiqué le document en question aux agents concernés par le service d'astreinte par un mémorandum en date du 18 août 1992.

12. Les requérants présentèrent une réclamation contre cette décision par des lettres adressées au Directeur général les 21 et 31 août 1992. Ces réclamations, à leur tour, furent rejetées par des décisions du Directeur général qui portent la date du 9 septembre 1992.

13. Entre-temps, les requérants crurent constater que la Commission paritaire de recours n'était pas en état de fonctionner convenablement et que l'administration ne faisait pas diligence pour y engager la discussion contradictoire. Craignant d'être privés d'une procédure équitable par le fait de ces carences, ils exprimèrent une nouvelle fois le désir de pouvoir porter directement leur recours devant le Tribunal, conformément à la disposition 12.02.1 B) du Règlement du personnel. Le Directeur général donna son accord à cette façon de procéder, pour chacune des deux réclamations : pour la seconde, dans la lettre de rejet et, pour la première, dans une lettre du 16 octobre 1992.

14. Le 7 décembre 1992, les requérants introduisirent deux séries de requêtes identiques en substance, sauf que l'une est la suite de la première réclamation, relative au régime intermédiaire, qui a été appliqué du 20 janvier au 30 juin 1992, alors que la seconde porte sur le régime mis en vigueur à partir du 1er juillet 1992. Considérant que les deux requêtes constituent un enchaînement indissociable, le Tribunal les joint aux fins du présent jugement. Le Tribunal décide également d'admettre les interventions susmentionnées.

15. Les requérants font valoir deux moyens. En premier lieu, les modifications successives du régime d'astreinte ont porté atteinte à leurs droits acquis, établis par le régime de compensation pécuniaire en vigueur jusqu'au 20 janvier 1992. En second lieu, les nouvelles dispositions introduites successivement, depuis le début de l'année 1992, ne sont pas légalement fondées et portent atteinte à certains principes généraux du droit administratif, dont une juste équivalence entre la rémunération et le service rendu, ainsi que le principe Fleming, qui garantit au personnel localement recruté un niveau de rémunération équivalant à celui des meilleurs employeurs locaux. Les requérants demandent en conclusion le rétablissement de ce régime avec effet rétroactif au 20 janvier 1992.

16. L'Agence soulève une exception d'irrecevabilité. Les requérants ayant renoncé à la procédure interne de recours devant la Commission paritaire de recours, le délai de recours devant le Tribunal devrait se calculer à partir de la date de notification des décisions litigieuses, conformément à l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal. Selon ce critère, le délai de recours serait écoulé longtemps avant le dépôt de leurs requêtes, le 7 décembre 1992.

17. Quant au fond, l'Agence fait valoir que la modification des règles relatives à la compensation des astreintes n'aurait pas porté atteinte à un droit acquis, alors que le régime de compensation introduit en 1976 aurait eu depuis les débuts, et continuerait d'avoir, un caractère provisoire et non salarial. Les modifications successives de ce régime n'auraient donc touché à aucun élément essentiel du contrat des requérants. En réponse aux arguments tirés par les requérants des principes généraux du droit administratif, l'Agence rappelle les articles 1.01 et 1.02 du Statut

provisoire du personnel en vertu desquels les fonctionnaires sont obligés d'accomplir les tâches qui leur sont assignées et de mettre leur temps de travail sans réserve à la disposition du Directeur général. L'Agence conteste la pertinence du principe Fleming qui, selon elle, a pour fonction de déterminer le niveau général des traitements, mais ne permet pas de comparer des prestations non salariales. Enfin, l'Agence nie l'existence d'une discrimination entre fonctionnaires. Elle admet qu'à la suite d'une erreur administrative certains agents ont continué à recevoir des indemnités compensatrices après le 20 janvier 1992, mais affirme que, depuis le 1er juillet, tous les fonctionnaires concernés sont soumis au régime introduit à cette date. L'Agence demande donc le rejet des requêtes.

Sur la recevabilité

18. La position prise par l'Agence sur la question de la recevabilité repose sur une interprétation erronée de l'article VII du Statut du Tribunal. Aux termes du paragraphe 1 de cet article, "une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel".

19. En l'occurrence, les requérants ont introduit, conformément au Règlement du personnel de l'organisation, deux réclamations successives. La première, après avoir abouti à un rejet, a été soumise à la Commission paritaire de recours où elle était pendante; la seconde a donné lieu à un rejet par lettres du 9 septembre 1992. C'est dans ces lettres que le Directeur général a consenti à ce que cette affaire soit directement soumise au Tribunal. Par ses lettres du 16 octobre 1992, le Directeur général a étendu son accord au premier recours.

20. Telles sont les deux dates auxquelles les moyens de recours internes étaient donc "épuisés" au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et, par voie de conséquence, c'est à partir de la notification des lettres portant ces dates qu'il convient de calculer le délai de forclusion de quatre-vingt-dix jours prévu par le paragraphe 2 du même article. Il est dès lors évident que les deux séries de requêtes, introduites dans ce délai, sont recevables.

Sur le fond

Quant au grief tiré d'une atteinte à des "droits acquis" et au principe Fleming

21. Les requérants réclament, au nom du respect des droits acquis, le rétablissement du régime de compensation pécuniaire pour le service d'astreinte, tel qu'il a fonctionné avant l'introduction des mesures qui l'ont modifié, avec effet au 20 janvier 1992. Ils invoquent, à cet effet, la jurisprudence du Tribunal sur la garantie des "droits acquis" et, plus particulièrement, le jugement 391 (affaires de Los Cobos et Wenger) et les jugements 832 (affaires Ayoub et consorts) et 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts). C'est au même ordre d'idée que se rattache le grief tiré d'une atteinte au principe Fleming.

22. Le principe de la garantie des droits acquis n'a pas de pertinence en la matière. La fonction de la jurisprudence citée par les requérants est de protéger la substance des traitements et pensions des fonctionnaires en cas de changement des règles applicables. Or le niveau des rémunérations de base des requérants n'a pas été affecté par la suppression de prestations complémentaires, destinées à compenser des contraintes qui, à l'époque, ne faisaient pas partie des tâches normales des requérants.

23. Il est à remarquer au surplus que la garantie des droits acquis ne peut s'attacher qu'à des avantages juridiquement fondés. Or il ressort du dossier que la compensation pécuniaire des astreintes résultait d'errements administratifs sans base statutaire ou contractuelle, susceptibles comme tels d'être à tout moment modifiés, de manière qu'une question relative à la garantie de droits acquis ne puisse pas se poser.

24. Quant au principe Fleming, comme l'Agence l'a exposé avec raison, il sert de repère pour la fixation du niveau général des rémunérations du personnel local; il ne permet pas de fonder des revendications sur la comparaison de prestations particulières.

25. Il résulte de ce qui précède que cette partie de l'argumentation des requérants doit être rejetée.

Quant aux griefs tirés de certains principes généraux du droit administratif

26. Le Tribunal estime, par contre, que certains des arguments développés par les requérants ou suggérés par les faits et documents soumis à l'appréciation du Tribunal, spécialement les doutes exprimés sur la légalité des décisions litigieuses, doivent conduire à leur annulation.

27. Avant d'aborder ces questions, le Tribunal tient cependant à souligner qu'il n'entend pas intervenir dans la liberté d'appréciation de l'Agence en ce qui concerne l'identification de contraintes qui doivent donner lieu à une compensation particulière, en plus de la rémunération des tâches ordinaires du fonctionnaire. Au cas où l'Agence reconnaît la justification d'une indemnisation particulière, il n'appartient pas non plus au Tribunal, sauf dans le cas d'une disproportion manifeste, de porter un jugement sur la nature et les modalités de cette compensation.

28. Compte tenu des critères indiqués ci-dessus, le Tribunal constate que la décision du 20 janvier 1992, qui touche au système d'astreinte par la suppression de toute forme de compensation pour la disponibilité proprement dite à la faveur d'une modification des descriptions de poste, méconnaît les exigences les plus élémentaires de la procédure administrative. S'agissant d'une intervention dans les conditions de service des personnes concernées, cette décision ne respecte pas certaines sauvegardes qui conditionnent la validité d'une telle intervention : aucune mention de la base juridique; aucune justification de la compétence de l'autorité qui l'a prise; aucune indication sur le point de savoir si le personnel a été consulté dans une forme statutaire. Enfin, la décision omet de définir son champ d'application personnel, laissant ainsi la porte ouverte aux discriminations qui se sont effectivement produites.

29. Le Tribunal ne voudrait d'aucune manière imposer à l'Agence un formalisme susceptible de la paralyser dans son action, mais il se doit de faire observer que les formes et les procédures destinées à protéger l'intérêt des fonctionnaires, dans une administration légalement gérée et contrôlée, doivent être scrupuleusement respectées.

30. Le régime prévu dans le document du 29 mai 1992 est, certes, plus explicite que le précédent, en ce qu'il présente pour la première fois un schéma complet du service d'astreinte. Mais, tout comme le premier, il ne donne aucune indication sur son fondement juridique, omet de définir son champ d'application personnel et compte ainsi implicitement sur une astreinte imposée d'office aux fonctionnaires en vertu de la modification des descriptions de poste, modification que le Tribunal a considérée irrégulière.

31. Le Tribunal arrive donc à la conclusion qu'il y a lieu d'annuler l'ensemble des décisions litigieuses, ainsi que le régime intermédiaire du 20 janvier 1992, y compris la modification des descriptions de poste, et les décisions du 18 août 1992 appliquant aux requérants un nouveau régime à compter du 1er juillet 1992, et de renvoyer l'ensemble des dossiers à l'administration pour lui permettre de prendre une nouvelle décision dans le respect des exigences formulées dans le présent jugement.

32. Le Tribunal précise comme suit les conséquences de l'annulation : le régime de compensation applicable antérieurement au 20 janvier 1992 est provisoirement remis en application, en attendant la mise en vigueur d'une nouvelle réglementation des astreintes, sauf que, pour la période allant du 1er juillet 1992 jusqu'au prononcé de ce jugement, les effets du régime de compensation introduit par les décisions du 18 août 1992 seront considérés comme définitifs.

33. Ayant obtenu gain de cause sur l'essentiel de leurs demandes, les requérants auront droit à la compensation de leurs dépens, estimés à la somme de 20 000 francs français.

34. Les demandes d'intervention étant admises, les intervenants ont les mêmes droits que les requérants pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en fait et en droit.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions litigieuses et le régime auxquels il est fait référence au considérant 31 sont annulés, avec les conséquences énoncées au considérant 32.
2. L'Agence versera aux requérants solidairement la somme de 20 000 francs français à titre de dépens.
3. Les intervenants auront les mêmes droits que les requérants pour autant qu'ils se trouvent dans la même situation de fait et de droit.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.