

117^e session

Jugement n° 3324

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Conseil de coopération douanière (CCD), également connu sous le nom d'Organisation mondiale des douanes (OMD), formée par M^{me} D. L. M. le 21 décembre 2012, la réponse de l'Organisation du 14 mars 2013, la réplique de la requérante du 21 mai et la duplique de l'OMD du 28 juin 2013;

Vu les demandes d'intervention déposées le 22 mai 2013 par :

C.-A. A. d. T.	O. D.
H. A.	P. D. J.
M. W. A.	C. E. D. J.
M. J. B.	M. D. N.
G. F. M. B.	J. D.
J. B.	I. D.
T. B.	M. F.
P. C. E. B.	M.-F. G.
S. B.	S. H.
M. B.	T. H.
B. B.	T. L. T.
T. C.	P. L. N.
B. G. C.	A. L.
H. Y. S. C.	L. M.
J. C.	K. M.
C. F. J. M. C.	P. A. M. D.

M. N.	N. P. S.
P. P.	G. S.
D. P.	L. T.
N. P.	T.-T. V. T.;

Vu les demandes d'intervention déposées le 7 juin 2013 par :

B. A.	B. M.
Y. A.	S. F. N.
K. G.	J. O.
S. H.	P. R.
P. J.	A. R.
C. M.	I. S.;

Vu les demandes d'intervention déposées le 23 août 2013 par :

S. A.	H. X. L. A.
C. D. K.	A. M.
C.-R. H.	M. N.-K.
S. K.	S. P. S.;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, 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. Depuis 1981, l'OMD utilise, en vertu d'une décision du Conseil de l'OMD adoptée en 1979, le système des organisations coordonnées comme base de référence pour les évolutions des traitements des membres de son personnel. L'alinéa a) de l'article 27.1 du Manuel du personnel prévoit que «[l]e Secrétaire général est autorisé à appliquer tout ajustement des traitements, allocations et indemnités approuvé par le Comité de coordination sur les rémunérations [du système des organisations coordonnées] dès que cet ajustement est connu, sous réserve de l'accord préalable du Comité financier et de l'inscription de crédits suffisants au budget de l'Organisation».

La requérante est entrée au service de l'OMD, à Bruxelles (Belgique), le 1^{er} décembre 2008 en qualité de commis principal de grade B3.

Dans son 213^e rapport daté du 19 octobre 2011, le Comité de coordination sur les rémunérations du système des organisations coordonnées (ci-après le «CCR») recommanda notamment que les traitements des fonctionnaires basés en Belgique soient augmentés de 2,2 pour cent à compter du 1^{er} janvier 2012.

Lors de sa 91^e session tenue en novembre 2011, le Comité financier de l'OMD, constatant qu'aucune majorité claire ne s'était dégagée en faveur ou contre l'adoption d'une augmentation de 2,2 pour cent des traitements des fonctionnaires de l'OMD, décida de reprendre l'examen de la question lors de sa prochaine session. Lors de sa 92^e session tenue en avril 2012, le Comité financier recommanda que lesdits traitements soient augmentés de 1,1 pour cent à compter du 1^{er} janvier 2012. Lors de ses 119^e et 120^e sessions du mois de juin 2012, le Conseil de l'OMD décida d'approuver cette recommandation du Comité financier.

La requérante reçut sa fiche de salaire pour le mois de juillet 2012 le 19 juillet. Elle constata alors que son traitement avait été augmenté de 1,1 pour cent.

Le 8 août 2012, la requérante demanda au Secrétaire général de modifier la décision du Conseil afin que son traitement mensuel soit augmenté de 2,2 pour cent à compter du 1^{er} janvier 2012. Le 6 septembre, le Secrétaire général lui répondit qu'il n'était pas habilité à réexaminer une décision prise par le Conseil dans la mesure où il était seulement chargé d'exécuter les recommandations approuvées par ce dernier. Le 20 septembre, la requérante soumit au Secrétaire général une demande visant à ce que le Comité de recours soit réuni. Le 4 octobre 2012, le Secrétaire général lui expliqua que, compte tenu du fait que seul le Conseil avait compétence pour approuver les recommandations du Comité financier en matière d'ajustement de traitement, il avait décidé, en application de l'alinéa b) de l'article 59 du Manuel du personnel, de l'autoriser à introduire une requête directement devant le Tribunal de céans. La requérante déposa sa requête le 21 décembre 2012.

B. La requérante, insistant notamment sur la formulation de l'article 27.1 du Manuel du personnel, soutient que l'OMD, en s'écartant du système de référence, a dérogé, sans fondement et sans que cette possibilité ne soit prévue, à l'application stricte des normes qu'elle a elle-même édictées. De son point de vue, l'OMD a par conséquent violé le principe *tu patere legem quam ipse fecisti*. Elle ajoute qu'en dérogeant au système susmentionné, alors qu'elle avait approuvé les ajustements proposés par le CCR pour les années 2007 à 2012, l'OMD a méconnu les principes de bonne foi et de confiance légitime.

Par ailleurs, la requérante indique que, selon la jurisprudence du Tribunal, lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'organisation a le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence. Faisant observer que le Comité financier s'est appuyé sur la situation financière et économique difficile rencontrée par certains États membres de l'OMD pour justifier son refus de suivre la recommandation du CCR, elle avance que la volonté de réaliser des économies aux dépens des fonctionnaires de l'OMD n'est pas un motif acceptable pour s'écarter de cette recommandation. Ainsi, la requérante reproche à l'OMD de ne pas avoir motivé de manière objective la décision de déroger aux règles en vigueur en matière d'ajustement de traitement.

Enfin, elle estime que l'écart arbitraire existant entre l'augmentation de rémunération préconisée par le CCR et celle effectivement adoptée par l'OMD constitue une violation de ses droits acquis.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de n'augmenter les traitements des fonctionnaires que de 1,1 pour cent et de tirer toutes les conséquences de droit de cette annulation en lui accordant «le montant intégral de l'ajustement annuel dû depuis le 1^{er} janvier 2012».

C. Dans sa réponse, l'OMD affirme que les recommandations du CCR n'ont aucune valeur contraignante et souligne qu'aucun texte normatif en vigueur à l'OMD ne prévoit qu'elles soient appliquées automatiquement. S'appuyant sur l'alinéa a) de l'article 27.1 du Manuel

du personnel, elle fait valoir que le Comité financier peut ne pas approuver une recommandation du CCR s'il s'y oppose ou si les crédits inscrits au budget de l'OMD sont insuffisants.

En outre, l'OMD soutient que, même si le Comité financier peut approuver ou refuser une recommandation du CCR sans qu'il en ait à se justifier, la décision d'augmenter les traitements des fonctionnaires de 1,1 pour cent à compter du 1^{er} janvier 2012 a été «valablement et largement» motivée. Elle avance ainsi trois motifs qui ont fondé cette décision : les circonstances exceptionnelles liées à la crise économique mondiale, la nécessité de réaliser des économies dans l'intérêt de l'OMD dont la situation financière est «préoccupante», ainsi que la volonté d'adopter, par solidarité avec les États membres, une mesure de hausse modérée des traitements. Enfin, citant la jurisprudence du Tribunal relative aux droits acquis, l'OMD estime que la requérante ne peut prétendre que, lorsqu'elle a été recrutée, le taux d'ajustement périodique de son traitement constituait une disposition fondamentale et déterminante de son engagement. Elle souligne que la décision susmentionnée est une mesure ponctuelle, justifiée par des circonstances exceptionnelles, qui ne met nullement en péril la stabilité des conditions d'emploi de la requérante.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens. Elle s'attache ainsi à démontrer que l'Organisation ne peut pas déroger aux recommandations du CCR, lesquelles doivent être appliquées, en vertu du mandat du Comité financier, «automatiquement, intégralement et immédiatement». Elle soutient également que les éléments sur lesquels l'OMD prétend avoir fondé la décision d'augmenter de 1,1 pour cent les traitements des fonctionnaires ne sont pas «légitimes, adéquats et connus du personnel».

E. Dans sa duplique, l'OMD maintient sa position et développe ses moyens. Elle estime qu'il est «inconcevable» que le Secrétaire général applique «immédiatement» une recommandation émise par une autorité n'appartenant pas à son ordre juridique et que le rôle du Comité financier se limite à «trouver le budget suffisant pour couvrir les ajustements recommandés par le CCR». En outre, elle affirme que

la dérogation à la recommandation du CCR était justifiée par les obligations de précaution, de bonne gouvernance et de pérennité qui lui incombent.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'OMD le 1^{er} décembre 2008 en qualité de commis principal (B3). Son engagement a été renouvelé le 1^{er} décembre 2011 pour une période de trois ans arrivant à terme le 30 novembre 2014.

2. Par une requête déposée le 21 décembre 2012, elle attaque la décision de ne lui accorder qu'un ajustement de 1,1 pour cent de son salaire pour l'année 2012, au lieu des 2,2 pour cent recommandés par le Comité de coordination sur les rémunérations (ci-après le «CCR») des organisations coordonnées pour les fonctionnaires en service en Belgique.

3. Il est reproché à l'OMD de n'avoir pas appliqué l'ajustement recommandé par le CCR, comme le lui imposaient les textes applicables, qui n'autorisaient aucune dérogation en l'espèce.

4. Il résulte des pièces du dossier que depuis 1981, en vertu d'une décision du Conseil de l'Organisation adoptée en 1979, le montant du salaire des fonctionnaires et des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre se base sur le système de référence des organisations coordonnées. La disposition relative à l'ajustement annuel des salaires se lit ainsi qu'il suit :

Article 27.1 du Manuel du personnel

- «a) Le Secrétaire général est autorisé à appliquer tout ajustement des traitements, allocations et indemnités approuvé par le Comité de coordination sur les rémunérations dès que cet ajustement est connu, sous réserve de l'accord préalable du Comité financier et de l'inscription de crédits suffisants au budget de l'Organisation.
- b) Le Secrétaire général fait rapport au Conseil, dans les meilleurs délais, des mesures prises à ce sujet.

- c) Les traitements, allocations et indemnités, y compris l'indemnité de vie chère, sont alignés sur ceux et celles applicables au personnel des Organisations coordonnées en fonction en Belgique.»

5. Pour l'année 2012, le CCR recommanda une augmentation de 2,2 pour cent des rémunérations des fonctionnaires en poste en Belgique.

Mais le Comité financier de l'OMD retint, à l'issue de sa 92^e session, tenue du 2 au 5 avril 2012, une augmentation de 1,1 pour cent, rétroactivement applicable au 1^{er} janvier 2012.

Le Conseil de l'Organisation entérina la recommandation du Comité financier lors de ses 119^e et 120^e sessions du mois de juin 2012.

6. La requérante constata que sa fiche de paie, reçue le 19 juillet 2012, indiquait un ajustement de 1,1 pour cent de son salaire. Elle introduisit, le 8 août 2012, une demande de modification de la décision administrative du Secrétaire général fixant le montant de l'ajustement de son salaire. Le Secrétaire général rejeta cette demande le 6 septembre 2012.

La requérante ayant introduit une demande de recours interne, il lui fut répondu que le Secrétaire général était dans l'impossibilité de se prononcer sur une question relevant de la compétence du Conseil de l'Organisation et que, néanmoins, elle était autorisée à introduire son recours directement devant le Tribunal de céans.

7. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'en tirer toutes les conséquences de droit, en lui accordant le montant intégral de l'ajustement annuel dû à compter du 1^{er} janvier 2012.

8. Au soutien de sa requête, elle développe trois moyens tirés respectivement de la violation du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, de la violation de l'obligation de motivation des actes administratifs faisant grief et de la violation des droits acquis.

9. Soixante autres fonctionnaires, estimant être dans la même situation que la requérante, ont introduit des demandes d'intervention.

10. La défenderesse conclut au rejet de la requête comme infondée.

11. La requérante fait grief à la défenderesse d'avoir violé le principe *tu patere legem quam ipse fecisti* en s'écarter du système de référence en matière d'ajustement salarial pour l'année 2012 alors qu'aucune dérogation n'est prévue par la disposition applicable.

12. Se référant à l'article 27.1 du Manuel du personnel précité, la requérante soutient que l'obligation pour l'OMD d'aligner les traitements, allocations et indemnités, et par suite les ajustements de salaire, sur ceux et celles applicables au personnel des organisations coordonnées en Belgique est un principe fondamental ne pouvant autoriser aucune exception; que, dès lors, en décidant de s'écarter du système de référence pour l'application de l'ajustement des salaires pour l'année 2012, alors qu'aucune possibilité de dérogation n'était prévue, l'Organisation a dérogé sans fondement à l'application stricte des normes qu'elle a elle-même édictées, et a violé, de ce fait, le principe *tu patere legem quam ipse fecisti*; qu'au surplus, l'Organisation, ayant déjà adopté la méthode d'ajustement proposée par le CCR pour les années 2007-2012, ne pouvait plus remettre en cause celle retenue pour l'année 2012.

13. La requérante ajoute que, même si la défenderesse pouvait être admise à s'écarter des propositions du CCR, elle avait l'obligation de justifier d'une manière objective et non arbitraire des motifs l'ayant conduite à déroger à l'application de la méthode de référence en vigueur.

14. Dans sa réponse, la défenderesse admet que «la décision du Conseil de 1979 et l'article 27.1 du Manuel du personnel sont effectivement les textes applicables et actuellement en vigueur en matière d'ajustement des salaires des fonctionnaires, et qu'ils n'ont jamais été abrogés». Mais elle estime qu'en aucun cas le système de référence des organisations coordonnées ne peut venir se substituer à l'appréciation souveraine de l'OMD et que «les recommandations du CCR relatives aux ajustements des salaires ne sont, comme leur

nom l'indique, que des recommandations»; que, par définition, «celles-ci ne revêtent pas dès l'origine un caractère de “droit positif opposable” pour l'Organisation»; que ce n'est qu'après la recommandation émise par le Comité financier et l'approbation consécutive du Conseil qu'elles constituent une obligation pour l'OMD. La défenderesse considère donc qu'en l'absence de décision émanant du Conseil en la matière, sur recommandation du Comité financier, ces recommandations du CCR ne sont nullement contraignantes. Pour elle, «[l]es recommandations du CCR ont donc pour unique vocation de servir de référence et de guide». Dans cette optique, une certaine liberté d'appréciation doit être laissée au Comité financier de décider de l'opportunité et de l'étendue de l'application du taux recommandé au titre de l'ajustement des salaires.

Elle affirme que la requérante fait une interprétation erronée de l'alinéa a) de l'article 27.1 précité; qu'en effet, selon elle, cette disposition permet au Comité de ne pas autoriser l'ajustement des salaires lorsqu'au moins l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- en cas d'opposition du Comité financier,
- en cas d'insuffisance de crédits du budget.

15. Le Tribunal ne saurait accepter cette interprétation, qui fait de l'opposition du Comité financier, sans justification aucune, une condition permettant de ne pas autoriser l'ajustement recommandé par le CCR. Une telle interprétation confère au Comité financier un pouvoir discrétionnaire lui permettant de décider, de manière arbitraire, d'autoriser ou non l'application d'un ajustement des salaires, ce qui serait en parfaite contradiction avec les principes admis par la jurisprudence du Tribunal.

16. Selon la jurisprudence rappelée en détail dans les jugements 1821 (considérant 7) et 1912 (considérant 13),

«Les principes définissant les limites du pouvoir d'appréciation dont jouissent les organisations internationales en ce qui concerne la détermination des ajustements de salaire de leur personnel ont clairement été établis dans plusieurs jugements du Tribunal de céans. On peut les résumer comme suit :

- a) une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale (voir le jugement 1682, [...] au considérant 6);
- b) la méthodologie choisie doit permettre l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents (voir les jugements 1265, [...] au considérant 27, et 1419, [...] au considérant 30);
- c) lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'organisation a le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence (voir le jugement 1682, encore au considérant 6);
- d) si la nécessité de réaliser des économies est un facteur valable à prendre en compte pour l'ajustement des salaires, à condition que la méthodologie retenue soit objective, stable et prévisible (voir le jugement 1329, [...] au considérant 21), le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas, en soi, un motif valable pour s'écarter d'une norme de référence préétablie (voir les jugements 1682, au considérant 7, et 990, [...] au considérant 6).» (Voir le jugement 1912, au considérant 13.)

17. Il y a, tout d'abord, lieu de souligner qu'en l'espèce le texte applicable indique clairement que «les traitements, allocations et indemnités, y compris l'indemnité de vie chère, sont alignés sur ceux et celles applicables au personnel des Organisations coordonnées en fonction en Belgique»; que «[l]e Secrétaire général est autorisé à appliquer tout ajustement des traitements, allocations et indemnités approuvé par le Comité de coordination sur les rémunérations dès que cet ajustement est connu, sous réserve de l'accord préalable du Comité financier et de l'inscription de crédits suffisants au budget de l'Organisation»; et que «[l]e Secrétaire général fait rapport au Conseil, dans les meilleurs délais, des mesures prises à ce sujet».

18. Le Tribunal retient, de l'analyse de la disposition précitée, que, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, l'Organisation est tenue d'appliquer, sauf à justifier d'un motif pertinent au regard de la jurisprudence du Tribunal citée ci-dessus, l'ajustement recommandé par le CCR.

19. La seule question qui doit se poser, en l'espèce, est celle de savoir si la décision d'augmenter le traitement des fonctionnaires de l'OMD de 1,1 pour cent au lieu des 2,2 pour cent recommandés par le CCR repose bien sur un motif valable.

20. L'Organisation justifie la décision attaquée par la nécessité de réaliser des économies pour des raisons budgétaires, compte tenu notamment des circonstances exceptionnelles liées à la crise économique mondiale.

Mais l'objectif de réaliser des économies ne constitue pas en lui-même un motif valable, au regard de la jurisprudence du Tribunal rappelée ci-dessus, pour priver le personnel d'un ajustement de rémunération auquel il a droit.

Si l'Organisation fait également valoir que l'augmentation des traitements de 2,2 pour cent «aurait pu entraîner, à moyen ou long terme, la mise en péril de l'équilibre du budget de l'OMD et l'adoption de mesures restrictives plus lourdes pour le personnel», il ressort du dossier qu'il n'est aucunement établi que cet ajustement des traitements aurait placé l'Organisation dans une situation particulièrement difficile pendant l'exercice budgétaire considéré. La circonstance qu'une telle mise en péril de l'équilibre budgétaire de l'Organisation puisse survenir «à moyen ou long terme» ne saurait, compte tenu de son caractère futur et purement hypothétique à ce stade, être retenue par le Tribunal.

21. Aucun des arguments développés par la défenderesse n'indiquant clairement qu'elle se trouvait dans une situation financière telle qu'elle pouvait déroger à l'obligation d'appliquer l'ajustement recommandé, l'Organisation a violé, sans motif valable, son obligation de respecter le texte qu'elle a adopté.

22. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les deux autres moyens de la requête, que la décision attaquée doit être annulée.

La requête doit donc être admise, de même que les demandes d'intervention.

23. L'affaire sera renvoyée à l'Organisation afin qu'elle calcule le montant de l'ajustement des salaires pour l'année 2012, conformément à la recommandation du CCR des organisations coordonnées.

24. Obtenant gain de cause, la requérante a droit à des dépens fixés à la somme de 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'Organisation pour qu'il soit procédé comme il est dit au considérant 23 ci-dessus.
3. L'Organisation versera à la requérante la somme de 1 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 20 février 2014, par M. Claude Rouiller, Vice-Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 avril 2014.

CLAUDE ROUILLER
SEYDOU BA
PATRICK FRYDMAN
DRAŽEN PETROVIĆ

