

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaires AGONCILLO, COLATOSTI, GILLAND, JACOBSEN, PALLUEL, et PAPPALARDO

Jugement No 1446

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête conjointe dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée le 14 juillet 1994 par Mlle Rebecca Caseñas Agoncillo, Mme Loreta Colatosti, Mme Dominique Henriette Gilland, M. Henrik Skougaard Jacobsen, Mme Martine Alice Danièle Palluel et Mme Judith Mary Pappalardo, la réponse de l'OMS en date du 10 octobre, la réplique des requérants du 21 novembre 1994, la duplique de l'Organisation du 20 février 1995, les écritures supplémentaires des requérants datées du 10 mars et les observations de l'Organisation à leur sujet du 13 avril 1995;

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 que dans ce litige, qui concerne la validité des modifications du régime de rémunération résultant de la suppression de certains échelons supplémentaires dits "avancements au mérite" ou "échelons d'ancienneté" dans les échelles de rémunération de l'Organisation, les parties ont soumis au Tribunal les conclusions suivantes :

Les requérants :

1. Annuler les décisions portant application des amendements apportés aux articles 550.1, 555.1 et 555.2 du Règlement du personnel, telles que notifiées par le mémorandum EPA/13/2/18 daté du 15 février 1994;
2. condamner l'Organisation au paiement des dépens du litige, estimés à 6 000 francs suisses.

La défenderesse :

Rejeter la requête.

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

A. Par mémorandum du 15 février 1994 diffusé sous la cote EPA/13/2/18, le directeur de la Division du personnel de l'OMS a annoncé à l'ensemble des fonctionnaires la décision du Directeur général de modifier, avec effet au 1er février 1994, les articles 550.1, 555.1 et 555.2 du Règlement du personnel, prévoyant l'octroi, dans certaines conditions, d'échelons de traitement supplémentaires dits "avancements au mérite" ou "échelons d'ancienneté". Ces amendements, introduits sur recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), consistent principalement dans la suppression des échelons d'ancienneté pour le personnel recruté à partir du 1er mars 1993, et la limitation de l'avancement au mérite au plafond fixé pour le grade. De nombreux fonctionnaires, dont quatre des requérants, se sont élevés contre ces modifications du Règlement et ont introduit, le 15 avril 1994, des réclamations contre les amendements adoptés. Le Directeur général, estimant que le litige se rapportait exclusivement à une question d'ordre juridique, a donné son accord à la saisine directe du Tribunal, par lettres du 27 avril, qui constituent les décisions attaquées par Mme Agoncillo, Mme Gilland, Mme Palluel et Mme Pappalardo, et par d'autres du 26 mai, décisions entreprises par Mme Colatosti et M. Jacobsen.

B. Les requérants allèguent que les mesures litigieuses constituent, au regard de la jurisprudence du Tribunal, une atteinte à leurs droits acquis. Les amendements introduits entraîneraient une diminution substantielle tant du niveau de leur rémunération que de celui de leurs droits à pension, conditions essentielles de leur contrat d'emploi qui les ont motivés à entrer au service de l'Organisation et à y rester. Quant à la cause de ces modifications, les requérants prétendent que s'il est, certes, du devoir de l'Organisation d'être attentive aux recommandations de l'Assemblée générale et de la CFPI, elle ne saurait pour autant adopter des solutions qui vont à l'encontre de ses engagements

contractuels.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que les articles 555.1 et 555.2 du Règlement, dans leur version ancienne, n'ont jamais consacré l'existence d'un droit à augmentation d'échelon. L'obtention d'un échelon d'ancienneté est en effet subordonnée à l'appréciation positive des services du fonctionnaire au cours d'une période déterminée. Un fonctionnaire ne saurait prévoir, au moment de son engagement, la durée du service qu'il va accomplir au sein de l'Organisation, ni l'appréciation qui sera portée sur ses prestations. Quant à l'avancement au mérite, il est exceptionnel.

D. Dans leur réplique, les requérants contestent l'interprétation par la défenderesse de l'article 555.2 du Règlement dans sa teneur ancienne, prévoyant l'allocation d'échelons d'ancienneté. Alors que l'avancement au mérite est, reconnaissent-ils, à la discrétion de l'Organisation, un membre du personnel qui remplit les conditions relatives au nombre d'années de service, d'une part, et à l'appréciation positive de son travail, d'autre part, se verra attribuer, de ce seul fait, un échelon d'ancienneté.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme que l'augmentation supplémentaire d'échelon prévue à l'article 555.2 n'était pas automatique.

F. Dans des écritures supplémentaires, les requérants invoquent la résolution 49/224 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994, prévoyant la prise en compte, dans le calcul des contributions et des droits à pension, des échelons accordés au-delà du plafond fixé par le grade, pour le personnel au service de l'Organisation avant le 1er janvier 1994.

G. Dans ses dernières observations, la défenderesse constate que la résolution 49/224 ne fait que prendre acte de modifications réglementaires intervenues au sein de l'Organisation.

CONSIDERE :

1. Les requérants, fonctionnaires de l'OMS, mettent en cause la légalité des modifications introduites, à partir du 1er février 1994, dans le régime de rémunération qui leur est applicable, par les amendements apportés aux articles 550.1, 555.1 et 555.2 du Règlement du personnel, à l'effet d'aligner les règles propres de l'Organisation sur celles des organisations du "système commun", en ce que ces modifications entraînent la réduction, sinon la suppression totale des échelons d'"ancienneté" et de "mérite", dont la jouissance leur était assurée précédemment par leur statut.

2. Il est notoire que l'OMS se trouve en conflit, depuis une période prolongée, avec l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), organe établi par l'Assemblée, au sujet des échelons supplémentaires accordés à son personnel par dépassement de la grille des rémunérations. Il s'agit, d'une part, des échelons d'ancienneté, accordés pour 20, 25, 30 et 35 ans de services "satisfaisants"; d'autre part, des échelons accordés dans des cas exceptionnels pour prestations "particulièrement méritoires". Avant l'introduction des modifications litigieuses les textes réglementaires pertinents étaient libellés comme suit :

"550. AUGMENTATION A L'INTERIEUR DE LA CLASSE

550.1 Tout membre du personnel dont le travail a fait l'objet d'un rapport favorable de la part de ses supérieurs hiérarchiques a droit à une augmentation de traitement d'un échelon à l'intérieur de sa classe à la fin de chaque période unitaire de service définie à l'article 550.2. ... Des augmentations peuvent être accordées jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint le traitement maximum de sa classe. Ce maximum pourra toutefois être dépassé en cas d'application de l'article 555."

"555. AVANCEMENT AU MERITE A L'INTERIEUR DE LA CLASSE

555.1 Tout membre du personnel dont les services sont particulièrement méritoires et dépassent le niveau de ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un membre du personnel normalement qualifié peut bénéficier d'un avancement d'un et, exceptionnellement, de deux échelons supplémentaires de traitement dans sa classe. Cet avancement n'affecte pas son droit à recevoir les augmentations normalement prévues dans sa classe, et le maximum normal de sa classe est, dans son cas, augmenté du nombre d'échelons équivalent.

555.2 Tout membre du personnel qui a accompli vingt, vingt-cinq ou trente ans de services satisfaisants remplit les conditions voulues pour bénéficier d'un avancement au mérite conformément à l'article 555.1. ..."

Il convient de noter à ce propos que l'échelon d'ancienneté accordé pour 35 ans de service résultait d'une pratique de l'Organisation, sans être prévu par le Règlement.

3. L'allocation de ces avantages avait suscité de vives critiques de la part de la CFPI, en ce qu'elle rompait l'uniformité des échelles de rémunération à l'intérieur du système commun; s'agissant de prestations incorporées à la rémunération considérée aux fins de la pension, cette pratique créait au surplus des charges supplémentaires pour le régime commun des pensions. Les critiques de la CFPI ont été condensées dans son rapport pour l'année 1990 (voir le Supplément No. 30 (A/45/30) des documents de la 45e session de l'Assemblée générale des Nations Unies). L'Assemblée générale a repris ces remontrances dans sa résolution 45/241, du 21 décembre 1990. Dans la section VI de cette résolution, l'Assemblée se dit en effet préoccupée par la pratique de quelques organisations qui continuent à accorder des échelons au-delà de la grille des salaires approuvée par elle-même et fait appel, entre autres, aux autorités dirigeantes de l'OMS pour aligner les échelles de rémunération de l'Organisation sur celles des autres organisations faisant partie du système commun.

4. A la suite d'une étude prolongée du problème par le Directeur général et le Conseil exécutif, l'Assemblée mondiale de la santé prit, à sa 46e session, le 14 mai 1993, sous le numéro 46.38, une résolution qui marque la volonté de s'aligner, du moins en principe, sur les normes du système commun et donne instruction au Directeur général d'amender à cet effet le Règlement du personnel. Cette résolution est libellée comme suit :

"La Quarante-Sixième Assemblée mondiale de la Santé ...

Rappelant les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 44/198 du 21 décembre 1989 et 45/241 du 21 décembre 1990 concernant le régime commun des Nations Unies, et en particulier la section VI de la résolution 45/241;

1. FELICITE le Directeur général et fait sienne sa décision de modifier le Règlement du Personnel, conformément aux dispositions de la résolution 45/241 de l'Assemblée générale des Nations Unies, de sorte que les membres du personnel engagés par l'OMS après le 1er mars 1993 ne bénéficient plus d'un avancement au mérite après 20, 25, 30 et 35 ans de services;

2. PRIE le Directeur général d'apporter, conformément au Statut du Personnel, une nouvelle modification au Règlement du Personnel pour que les membres du personnel en poste au Secrétariat avant le 1er mars 1993 et qui auraient pu bénéficier d'un avancement au mérite reçoivent, au moment où ils y auraient eu droit, une augmentation à l'intérieur de la classe équivalente au montant qui aurait été accordé au titre d'un avancement au mérite en vertu des dispositions des articles 555.1 et 555.2 du Règlement du Personnel et ne reçoivent plus par la suite d'autres augmentations de ce type."

5. Les amendements proposés par le Directeur général furent approuvés par le Conseil exécutif à sa 93e session et portés à la connaissance du personnel par le mémorandum No EPA/13/2/18, du 15 février 1994. Sous le numéro 1(e) de ce mémorandum il est expliqué que, conformément aux instructions données par l'Assemblée générale de la santé, l'objet des amendements était d'abolir entièrement les échelons pour service méritoire pour les nouveaux membres du personnel, c'est-à-dire ceux qui ont rejoint l'Organisation à partir du 1er mars 1993, et d'introduire des dispositions transitoires pour le personnel en service avant cette date.

6. Le texte amendé des articles 550.1, et 555.1 et 555.2, qui est à l'origine du litige, est le suivant :

"550. AUGMENTATION A L'INTERIEUR DE LA CLASSE

550.1 Tout membre du personnel dont le travail a fait l'objet d'un rapport favorable de la part de ses supérieurs hiérarchiques a droit à une augmentation de traitement d'un échelon à l'intérieur de sa classe à la fin de chaque période unitaire de service définie à l'article 550.2. ... Des augmentations peuvent être accordées jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint le traitement maximum de sa classe. Ce maximum pourra toutefois être dépassé en cas d'application des articles 555.2 ou 1310.9."

"555. AVANCEMENT AU MERITE A L'INTERIEUR DE LA CLASSE

555.1 Tout membre du personnel dont les services sont particulièrement méritoires et dépassent le niveau de ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un membre du personnel normalement qualifié peut bénéficier d'un

avancement d'un et, exceptionnellement, de deux échelons supplémentaires de traitement dans sa classe. Cet avancement n'affecte pas son droit à recevoir les augmentations normalement prévues dans sa classe, jusqu'à ce qu'il atteigne l'échelon le plus élevé de sa classe.

555.2 Tout membre du personnel entré au service de l'Organisation avant le 1er mars 1993 remplit les conditions voulues, avec effet au 1er février 1994, pour bénéficier d'un avancement unique au titre de l'article 555.1 pendant le restant de son temps de service à l'Organisation. Cette augmentation sera octroyée dès que l'intéressé aura accompli après le 1er février 1994, selon le cas, 20, 25 ou 30 ans de services satisfaisants. ..."

Il est à noter que le renvoi de l'article 550.1 à la règle 1310.9 concerne le personnel de la catégorie des services généraux entré en service à partir du 1er mars 1993, dont le statut n'est pas en discussion dans cette affaire.

7. Selon la présentation faite par l'Organisation dans sa défense, la différence entre les dispositions anciennes et nouvelles peut être définie comme suit :

- a) le personnel recruté à partir du 1er mars 1993 n'aura plus droit à une augmentation pour "long service satisfaisant";
- b) le personnel en service avant le 1er mars 1993 aura encore droit à un échelon supplémentaire pour "long service satisfaisant" de 20, 25 ou 30 ans, à l'échéance la plus proche;
- c) des augmentations "méritoires" pour service exemplaire continueront à être accordées, mais ne seront plus appliquées au-delà du plafond fixé pour le grade.

8. Il résulte des dispositions citées que, pour la solution du litige, il faut considérer non seulement deux, mais trois régimes successifs, à savoir : les dispositions anciennes, les dispositions transitoires, en faveur du personnel en place, et les dispositions applicables au personnel nouvellement recruté.

9. La mise en vigueur de ces dispositions provoqua une vague de réclamations parmi le personnel. Il résulte des échanges entre le Directeur général et les auteurs de ces réclamations, premièrement, que les parties sont d'accord pour considérer que, le problème étant de caractère purement juridique, elles renoncent au préalable du recours interne; deuxièmement, qu'au cas où les requérants auraient gain de cause devant le Tribunal, l'administration serait d'accord pour étendre à l'ensemble du personnel la solution ainsi obtenue.

10. C'est dans ces conditions que les requérants ci-dessus désignés ont introduit leur requête, conjointement, à la date du 14 juillet 1994. La procédure s'est normalement déroulée et la recevabilité de la requête n'est pas contestée.

11. Les requérants s'appuient sur un seul argument : les amendements introduits par l'effet du mémorandum EPA/13/2/18 portent atteinte à leurs droits acquis, du fait qu'ils mettraient en cause des éléments essentiels de leurs contrats d'emploi. Ils rappellent la jurisprudence du Tribunal relative à cette question, notamment les jugements 61 (affaire Lindsey), et 832 (affaires Ayoub et consorts), dont il résulte qu'il faut considérer comme droits acquis tous les droits dont l'existence concourt à motiver le fonctionnaire à entrer au service d'une organisation et à y rester. Le Tribunal aurait reconnu au surplus que, parmi ces droits, il faut compter en première ligne les droits pécuniaires qui définissent le niveau de rémunération et le niveau des pensions (jugement 426, affaire Settino). Par le fait d'avoir réservé, au moyen d'une disposition transitoire, une partie des avantages accordés précédemment au personnel en service - à la différence des fonctionnaires nouvellement recrutés -, l'Organisation aurait reconnu que ces avantages ont bien, par nature, le caractère de droits acquis pour ceux qui en jouissent.

12. L'Organisation s'est défendue sur le même terrain, c'est-à-dire, sur la question de savoir s'il y a eu, ou non, une atteinte aux droits acquis. A son avis, rien d'essentiel n'aurait été touché dans les contrats d'emploi. En effet, les avantages défendus par les requérants ne constitueraient que des éventualités lointaines, en fonction des carrières parcourues par les uns et les autres; leur octroi serait, au surplus, subordonné à l'appréciation de l'administration dans chaque cas individuel, étant donné que l'allocation d'échelons supplémentaires serait subordonnée soit à des périodes de service reconnu comme "satisfaisant", soit à la reconnaissance de mérites spéciaux.

13. Selon la jurisprudence du Tribunal, un droit est à considérer comme "acquis" lorsque son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification des règles statutaires, en raison de l'importance fondamentale que ce droit revêt dans l'équilibre des droits et devoirs constitutifs du rapport d'emploi : voir les jugements 61 (affaire Lindsey), 368 (affaires Elsen et Elsen-Drouot), 832 et 986 (affaires Ayoub et consorts et Ayoub No 2 et consorts)

et 1330 (affaires Bangasser et consorts, considérant 6). Il résulte encore de la jurisprudence que ne sauraient être considérés à l'égal de droits acquis des avantages qui ne correspondent à aucune justification rationnelle, même s'ils ont été accordés sur une longue période : voir le jugement 1241 (affaires Barton et consorts, considérant 24). Enfin, il ne faut pas perdre de vue le fait que le maintien des augmentations litigieuses est contraire aux règles du "système commun", dont les normes lient toute organisation adhérente (voir les jugements 1239, affaires Baeumer et consorts, considérants 7 et 8, et 1265, affaires Berlioz et consorts, considérant 36).

14. Le Tribunal estime qu'à la lumière de ces critères, on ne saurait considérer comme une atteinte aux droits acquis les modifications apportées par l'Organisation aux articles 550.1, 555.1 et 555.2 du Règlement du personnel en vue de se conformer aux règles du système commun.

15. En effet, l'octroi de l'"avancement au mérite", selon l'article 555.1, dans son ancienne comme dans sa nouvelle version, était et reste discrétionnaire. Une telle disposition ne saurait donner lieu, par nature, à un droit acquis. La seule question qui reste à résoudre concerne dès lors les "échelons d'ancienneté".

16. Les requérants soutiennent que l'octroi d'échelons d'ancienneté, prévu à l'article 555.2 du Règlement du personnel, ne relève pas, comme celui des avancements au mérite visés à l'article 555.1, de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, mais est soumis à la seule condition que l'intéressé ait accompli le nombre voulu d'années de services satisfaisants. Les requérants se réfèrent au paragraphe II.5.300 du Manuel de l'OMS qui stipule que ces avancements ne sont pas soumis à un comité chargé des avancements au mérite dans la mesure où ils sont dus à l'intéressé en vertu de ses droits contractuels, lorsque deux conditions sont remplies, à savoir l'ancienneté et le caractère satisfaisant des services rendus. Dans ce contexte, l'expression "en vertu de ses droits contractuels" n'indique rien d'autre que la conformité avec les dispositions de l'article 555.2 du Règlement du personnel. Certes, l'Organisation fait valoir que l'appréciation du travail d'un membre du personnel pendant les périodes indiquées dans l'ancien article 555.2 était conditionnelle dans la mesure où elle dépendait des évaluations effectuées chaque année par les supérieurs de l'intéressé. Il apparaît toutefois qu'aucun pouvoir d'appréciation n'a eu à intervenir du fait que l'article en question exigeait simplement que le nombre indiqué d'années se soit écoulé et que les services de l'intéressé n'aient à aucun moment de cette période été évalués comme n'étant pas satisfaisants. Il en découle que la question dont le Tribunal est saisi est de savoir si l'amendement de l'article 555.2 du Règlement du personnel a violé un droit acquis en allant à l'encontre d'une condition fondamentale de l'engagement des requérants qui aurait pesé sur leur décision d'accepter cet engagement.

17. Il y a lieu de souligner que l'amendement ne supprime pas tous les droits à des échelons d'ancienneté pour le personnel entré en service avant le 1er mars 1993 mais les ramène désormais à un avancement d'un seul échelon pour chaque fonctionnaire. Sur la question générale de savoir si ces droits font partie des conditions fondamentales d'emploi des requérants, le Tribunal estime qu'une augmentation d'échelon après 20, 25, 30 et 35 ans de services satisfaisants est une perspective trop éloignée pour influencer sérieusement sur le point de vue du candidat ordinaire au moment de décider d'accepter ou non un engagement à l'OMS.

18. Il résulte de toutes ces considérations que la requête manque de fondement en ce qu'elle tend à faire revivre les avantages auxquels les requérants croient pouvoir aspirer en vertu de la législation ancienne, au-delà des droits qui leur sont conservés par les dispositions transitoires. La requête doit donc être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

William Douglas
Michel Gentot
P. Pescatore
A.B. Gardner

