

## QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

### Affaires LOPEZ LAHESA (Nos 1 et 2), MARTIN (Nos 1 et 2), SHACKLEFORD

(Nos 1 et 2) et TEDJINI (Nos 3 et 4)

#### Jugement No 1520

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête conjointe dirigée contre l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), formée par Mme Maria del Carmen López Lahesa, Mme Marie-José Martin, M. Peter Shackelford et M. Patrice Claude Tedjini - sa troisième - le 5 juillet 1994 et régularisée le 14 février 1995;

Vu la deuxième requête conjointe dirigée contre la même Organisation, formée par Mme Lopez Lahesa, Mme Martin, M. Shackelford et M. Tedjini - sa quatrième - le 5 juillet 1994 et régularisée le 14 février 1995;

Vu la lettre du conseil de l'OMT au Président du Tribunal en date du 25 juillet 1995, par laquelle il a sollicité la suspension de la procédure au motif que l'Organisation envisageait de revenir sur les décisions attaquées lors de la session de son Assemblée générale qui devait se tenir au mois d'octobre 1995, et la lettre du Greffier au conseil de l'OMT du 17 novembre l'informant que le Président du Tribunal avait, en vertu de l'article 14 du Règlement du Tribunal, fixé au 15 décembre le délai de réponse de l'Organisation;

Vu les réponses de l'Organisation en date du 15 décembre 1995, les répliques des requérants du 21 février 1996 et les duplicques de l'Organisation du 26 mars 1996;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

A. Abdel Ghaffar

C. Antón

D. Bernardet

A. Boncy

S. Bouche

J. M. Carballo

F. Casado

A. Corbin

I. Degioanni

R. Deming

M. Diotallevi

J. A. García Blázquez

C. Gayo

V. Giusti

H. Handszuh

A. Huescar

B. Hurley  
E. Maccoll  
N. di Mambro  
I. Medrano  
E. Melguizo  
O. N'Diaye  
L. A. Ontiveros  
P. Ortiz  
E. Paci  
F. Peláez  
J. Rodriguez  
M. Rodriguez  
J. Romero  
M. Schwaar  
R. Songel  
J. Soto  
J. Thébaud  
M. de la Torre

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut, ainsi que l'article 14 du Règlement du Tribunal;

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. Par une circulaire portant la référence NS/403 en date du 29 décembre 1993, le Secrétaire général adjoint de l'OMT informa les agents de cette Organisation que de nouveaux Statut et Règlement du personnel entreraient en vigueur à compter du 1er janvier 1994.

Le 28 janvier 1994, les requérants adressèrent au Secrétaire général deux lettres. La première constituait une réclamation dirigée contre la circulaire NS/403. D'après les intéressés, les nouveaux Statut et Règlement du personnel prévoient la suppression ou diminution de certains droits. Les requérants réclamaient, sur le fondement de l'article 7 des Règles de fonctionnement du Comité paritaire de recours, le retrait ou la modification de la circulaire susvisée, de sorte que leur soient maintenus les droits tels que fixés par le texte des Statut et Règlement du personnel en vigueur le 31 décembre 1993.

Dans la seconde lettre, les requérants demandaient au Secrétaire général de prendre l'engagement que, eu égard aux contrats qui les liaient à l'Organisation le 31 décembre 1993, leur soient maintenus les droits tels que fixés par le texte des Statut et Règlement du personnel en vigueur le 31 décembre 1993.

Dans sa réponse en date du 28 février 1994, le Secrétaire général a estimé que les droits acquis des requérants étaient intégralement "préservés et protégés par les nouveaux Statut (article 33) et Règlement du personnel

(disposition 32.1)". Il a aussi considéré que les réclamations des requérants lui paraissaient "en contradiction avec le principe fondamental du droit de la fonction publique internationale selon lequel les décisions générales et impersonnelles ne sont pas, comme telles, susceptibles de recours contentieux".

Le 25 mars, en application de la disposition 31.1 du Règlement du personnel et du paragraphe 10 des Règles de fonctionnement du Comité paritaire de recours, les requérants ont saisi ce dernier d'un recours dirigé contre la partie de la décision du Secrétaire général en date du 28 février consistant à rejeter leurs réclamations. Par ailleurs, si le Secrétaire général devait rejeter ces réclamations, les requérants sollicitaient l'autorisation de porter l'affaire directement devant le Tribunal de céans, sans passer par le Comité paritaire de recours.

Par lettres du 19 avril 1994, le Secrétaire général accorda aux requérants cette autorisation. Le conseil des requérants ayant interrogé le Secrétaire général adjoint sur le point de savoir si la dispense en question s'appliquait également à leurs réclamations du 25 mars 1994 adressées au Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint lui répondit le 16 mai 1994 qu'elle s'appliquait "quelle que soit la forme de la requête".

B. Les requérants invoquent un moyen unique tiré de la violation de leurs droits acquis.

Ils soutiennent que, sur bien des sujets, dont certains fondamentaux, les nouveaux Statut et Règlement du personnel prévoient des conditions d'emploi très ou assez désavantageuses par rapport à l'ancienne version, par suppression ou diminution de certains droits. Il en est ainsi des droits suivants : le droit à un statut juridique compatible avec le régime commun des Nations Unies; le droit à des indemnités en cas de cessation de service, conformes, quant à leurs montants, au régime commun des Nations Unies; le droit à l'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies aux fins de couverture des risques de vieillesse et invalidité, et le droit, en cas de licenciement, à un préavis de six mois pour les agents permanents.

Analysant les modifications apportées à leurs conditions d'emploi à la lumière des critères retenus par la jurisprudence - c'est-à-dire leur nature, leurs causes et leurs conséquences -, les requérants concluent que lesdites modifications ont un caractère fondamental et essentiel.

Dans leur première requête, les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du 19 avril 1994 du Secrétaire général, et d'en tirer les conséquences de droit, c'est-à-dire, notamment, d'ordonner le retrait ou la modification de la circulaire NS/403, et de leur accorder des dépens.

Dans leur deuxième requête, ils demandent au Tribunal d'annuler la décision du 19 avril 1994 du Secrétaire général, telle qu'interprétée par la lettre du 16 mai 1994 du Secrétaire général adjoint à leur conseil, et d'en tirer toutes les conséquences de droit, et de leur accorder des dépens.

C. Dans ses écritures en réponse, l'Organisation se dit étonnée de la manière dont les requêtes ont été instruites. Elle s'interroge sur l'utilité, voire la justesse, de certaines décisions du Tribunal qui, d'après elle, n'aurait pas tenu suffisamment compte de sa petite taille ou encore n'aurait pas respecté le principe du contradictoire.

S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal, la défenderesse soutient que les requêtes sont irrecevables et que le Tribunal n'est pas compétent pour en connaître. D'après elle, les requérants ne sont que les prête-noms de l'Association du personnel qui, en tant que telle, n'a pas accès au Tribunal; par ailleurs, étant dirigées contre un acte réglementaire, les requêtes se situent en dehors du champ de compétence du Tribunal. Elle prétend que les conditions mises par le Tribunal à la recevabilité des requêtes, conformément aux dispositions de l'article VII, paragraphe 1, de son Statut, ne sont pas remplies. En effet, aucun litige d'ordre individuel né et actuel n'existe entre elle-même et les requérants : la circulaire litigieuse se borne à porter à la connaissance du personnel les nouveaux textes des Statut et Règlement du personnel de l'OMT; et aucun des requérants n'attaque une quelconque mesure de mise en oeuvre de cette décision réglementaire, qui doit normalement être suivie de décisions individuelles contre lesquelles des recours internes sont ouverts.

Sur le fond, qu'elle n'aborde qu'à titre subsidiaire, la défenderesse affirme que les requérants ont obtenu satisfaction sur presque tous les points contestés dans leurs requêtes. Leur statut juridique est compatible avec le régime commun des Nations Unies. Du même coup, les indemnités en cas de cessation de service sont reconnues et seront à l'avenir conformes, quant à leurs montants, audit régime. Enfin, le droit à l'affiliation à la Caisse des pensions aux fins de couverture des risques de vieillesse et invalidité est maintenu. Sur tous ces points, les requérants ne sont donc pas fondés à invoquer une atteinte à leurs "droits acquis".

La défenderesse souligne que c'est précisément parce qu'elle savait que les études qui devaient mener à cette solution étaient en cours qu'elle a demandé que la présente procédure soit suspendue. C'est aussi probablement la raison pour laquelle les requérants, qui étaient, eux aussi, au fait de ces études, ne s'y sont pas opposés. Dès lors, l'Organisation ne peut manquer de s'interroger sur les raisons qui ont conduit le Président du Tribunal à ordonner la reprise de cette procédure qui, à son avis, n'avait plus lieu d'être.

Il se peut que les requérants aient demandé la reprise de la procédure du fait que l'une des modifications apportées en 1993 au Règlement du personnel et qu'ils contestent n'a pas été retirée. Elle porte sur le droit, en cas de licenciement, à un préavis de six mois pour les agents permanents, alors que la disposition 24.6 a) du Règlement du personnel ne prévoit, dans sa nouvelle rédaction, qu'un préavis de trois mois. Or il s'agit là d'une simple mesure de rationalisation, qui ne porte atteinte à aucun droit acquis.

L'Organisation demande au Tribunal de lui communiquer tous éléments ou documents permettant de comprendre les motifs sur lesquels le Président du Tribunal s'est fondé pour ordonner la reprise de la procédure; de joindre les deux séries de requêtes; et de déclarer les requêtes irrecevables ou, subsidiairement, mal fondées.

D. Dans leurs répliques, les requérants observent que, ramenée à l'essentiel, la position de la défenderesse consiste à nier l'existence d'une décision individuelle. Or, d'une part, "on est bien en présence d'une décision individuelle, à savoir une décision définitive implicite de rejet d'une demande de garantie des droits acquis formulée par chacun des requérants"; d'autre part, l'argument tendant à déclarer les requêtes irrecevables au motif qu'il n'y avait pas de perte effective au jour de leur introduction est sans pertinence dans la mesure où celui-ci se heurte à la jurisprudence constante du Tribunal.

Sur le fond, les requérants déplorent l'absence de réponse de la part de la défenderesse. En effet, celle-ci se contente d'affirmer que l'essentiel des dispositions dont se plaignent les requérants ont été réformées - dans le sens qu'ils souhaitent - sans leur être jamais appliquées. Or tel n'est manifestement pas le cas.

Les requérants donnent acte à l'Organisation que la question du droit à l'affiliation à la Caisse des pensions est réglée. Toutefois, ramener l'essentiel des présentes requêtes à cette question pour ensuite prétendre implicitement que, compte tenu des décisions récentes, le litige a perdu sa raison d'être, est aller un peu vite en besogne.

Si les conditions d'emploi de l'OMT sont, à l'heure actuelle, conformes au régime commun des Nations Unies, cela ne signifie nullement que les agents de l'OMT ont, pour l'avenir, un droit à un statut juridique compatible avec ce régime, comme ils l'avaient sous l'empire de l'ancien article 33 du Statut du personnel. Le nouveau texte de cet article ne comportant plus le membre de phrase "et que les amendements soient compatibles avec le régime commun des traitements, indemnités et autres conditions d'emploi de l'Organisation des Nations Unies et institutions spécialisées", il y a bien perte d'une garantie, notamment dans le domaine salarial, si importante que les requérants y voient violation d'un droit acquis.

En ce qui concerne les droits des agents licenciés, la défenderesse ne se prononce pas sur la question du montant des indemnités dues en cas de cessation de service, et la réduction de six à trois mois de préavis en cas de licenciement des agents permanents est loin d'être une simple mesure de rationalisation.

E. Dans ses dupliques, sur le fond, la défenderesse réitère qu'il n'y a eu atteinte à aucun droit acquis. Sur la prétendue perte du droit à un statut juridique compatible avec le régime commun des Nations Unies, elle fait observer que, en vertu de l'article 3 b) des Statuts de la Caisse des pensions, le respect du régime commun est une condition sine qua non de l'affiliation à la Caisse; dès lors, il va de soi qu'en s'affiliant l'OMT a, du même coup, accepté d'aligner ses conditions d'emploi sur celles du régime commun. Ceci résulte d'ailleurs sans aucune ambiguïté de l'accord conclu entre l'OMT et la Caisse, suite à une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies admettant l'Organisation à la Caisse.

Sur la question du montant des indemnités dues en cas de cessation de service, la défenderesse souligne que là encore c'est le régime commun qui s'applique.

Elle réitère enfin que la réduction de six à trois mois de la durée du préavis en cas de licenciement n'est qu'une simple mesure de rationalisation et fait remarquer que la nouvelle durée est conforme à celle en vigueur dans la quasi-totalité des organisations participant au régime commun.

Développant l'argumentation avancée dans ses réponses, l'Organisation réaffirme que les requêtes sont irrecevables.

## CONSIDERE :

1. Quatre agents de l'Organisation mondiale du tourisme demandent l'annulation d'une décision du Secrétaire général de l'Organisation du 19 avril 1994 confirmant une précédente décision refusant de modifier ou de retirer une circulaire du 29 décembre 1993 qui avait pour objet d'informer les membres du personnel que les Statut et Règlement du personnel de l'Organisation avaient été révisés et que les nouvelles dispositions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil exécutif entreraient en vigueur le 1er janvier 1994. Les requérants ont présenté deux séries de requêtes : d'une part, ils contestent la légalité de la nouvelle réglementation et demandent que soit ordonné le retrait ou la modification de la circulaire du 29 décembre 1993; d'autre part, ils demandent que soit ordonné le maintien en leur faveur des droits qu'ils tiraient, individuellement, des dispositions en vigueur le 31 décembre 1993.
2. Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions et doivent donc être jointes.
3. Avant d'examiner les arguments des parties, le Tribunal répond à la conclusion de l'Organisation défenderesse tendant à la communication de "tous éléments ou documents permettant de comprendre les motifs sur lesquels le Président du Tribunal s'est fondé pour ordonner la reprise de la présente procédure". Il se borne sur ce point à rappeler que le Président a usé des pouvoirs que lui confère l'article 14 du Règlement du Tribunal en fixant au 15 décembre 1995 le délai imparti à la défenderesse pour présenter ses écritures en réponse. S'il est exact que les requérants ont obtenu, dans des conditions parfaitement régulières, des délais pour régulariser leurs requêtes initiales, la défenderesse a également bénéficié de reports pour présenter sa réponse, puisque le délai, initialement fixé au 30 mars 1995, a finalement été reporté jusqu'au 15 décembre 1995. Il n'existait, contrairement à ce que paraît soutenir la défenderesse, aucune raison de ne pas mener à son terme la procédure en cours, et, en prescrivant un délai définitif de réponse, le Président du Tribunal n'a fait qu'exercer l'autorité qui est la sienne.
4. A la première série de requêtes, l'Organisation oppose deux fins de non-recevoir. La première de ces fins de non-recevoir ne peut être retenue : la défenderesse soutient que les requérants ne sont que les prête-noms de l'Association du personnel et qu'ils doivent dès lors se voir appliquer la jurisprudence du Tribunal - notamment le jugement 911 (affaire de Padirac No 2) - opposant l'irrecevabilité du recours des associations. En l'espèce, il ne peut être contesté que les requérants sont des agents de l'Organisation qui ont présenté en leur nom propre les pourvois et sont parfaitement recevables à défendre leurs droits individuels comme ils l'entendent en exerçant les voies de recours qui leur sont ouvertes.
5. La seconde fin de non-recevoir est plus sérieuse. L'Organisation se prévaut d'une jurisprudence bien établie selon laquelle :  
  
"il y a lieu de déclarer irrecevable la requête formée contre une décision générale qui n'est pas directement sujette à une voie de droit interne, mais doit être suivie normalement de décisions individuelles contre lesquelles une telle voie est ouverte" (jugement 625 (affaires Desmont et Gagliardi)).  
  
Cette jurisprudence a été rappelée à plusieurs reprises, notamment dans le jugement 1329 (affaires Ball et Borghini), et elle doit être combinée avec celle qui résulte du jugement 1000 (affaires Clements, Patak et Rödl), selon laquelle tout fonctionnaire international peut, dans un litige qui le concerne directement, invoquer l'illégalité de toute mesure de caractère général qui constitue le support juridique de la décision individuelle qu'il conteste.
6. En l'espèce, les décisions de caractère général prises par l'Assemblée et le Conseil exécutif de l'OMT et entrées en vigueur dans les conditions prévues par la circulaire attaquée sont relatives au droit à un statut juridique compatible avec le régime commun des Nations Unies, notamment en ce qui concerne le montant des indemnités dues en cas de cessation de service, à la durée du préavis de licenciement et aux règles générales applicables au régime des pensions de retraite. Aucune de ces dispositions - dont certaines ont d'ailleurs été abandonnées - ne porte directement atteinte aux droits dont se prévalent les requérants; elles pourront être utilement contestées, si besoin est, au moment des décisions individuelles d'application qui en seront faites. Les requêtes dirigées contre la circulaire sont donc irrecevables.
7. Il en va de même des requêtes que les intéressés dirigent contre la décision rejetant leur demande tendant à ce que l'Organisation s'engage à ce que soient maintenus leurs droits tels qu'ils étaient fixés par les Statut et Règlement du personnel dans leur rédaction antérieure aux modifications qu'ils contestent. Dans la mesure où les

règles générales mentionnées ci-dessus feront l'objet de décisions individuelles d'application, leur bien-fondé pourra être mis en cause, mais encore faut-il qu'il existe un litige né et actuel pour que le Tribunal soit valablement saisi. En l'espèce, il n'en est rien : les requérants n'invoquent aucune décision individuelle négative prise à leur encontre, et ne peuvent créer artificiellement un tel litige en demandant à l'Organisation de prendre des "engagements" à leur égard. Faute pour eux de pouvoir contester une telle décision, leurs requêtes doivent en l'état actuel des choses être rejetées comme dépourvues d'objet et, par suite, irrecevables.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les demandes d'intervention sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas  
Michel Gentot  
Egli  
A.B. Gardner