

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaires ANDREWS, BARTELS, DONDENNE et MACHADO

(Décision avant dire droit)

Jugement No 1087

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formées par M. Patrick Julian Andrews et M. Bernard Dondenne le 6 juin 1990, et régularisées le 2 juillet, et les réponses de l'OMPI en date du 16 juillet 1990;

Vu la requête dirigée contre l'OMPI, formée par M. Busso Bartels le 6 juin 1990, et régularisée le 5 juillet, et la réponse de l'Organisation du 16 juillet 1990;

Vu la requête dirigée contre l'OMPI, formée par M. Bruno Machado le 6 juin 1990, et régularisée le 10 août, et la réponse de l'OMPI datée du 22 août 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut et l'article 11 du Règlement du Tribunal, les articles 8.3 i) et 9.7 de la Convention de 1967 instituant l'OMPI, les articles 3.1 bis ancien, 3.5, 3.12 et 12.1 du Statut du personnel et la disposition 11.1.1 du Règlement du personnel du Bureau international de l'OMPI;

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. L'article 12.1 du Statut du personnel du Bureau international de l'OMPI se lit comme suit :

"a) Le Directeur général peut proposer des amendements au présent Statut. Ceux-ci entreront en vigueur après approbation par le Comité de coordination. Toutefois, tout amendement consistant à adapter certaines dispositions du présent Statut aux changements intervenus dans les dispositions concernant le personnel des Nations Unies ou des institutions spécialisées des Nations Unies ('régime commun') et, en particulier, à tout ajustement des traitements et indemnités dans le régime commun tel qu'il est appliqué à Genève, peut être provisoirement décrété et appliqué par le Directeur général pourvu que les montants nécessaires puissent s'inscrire dans le cadre du budget.

b) Aucun amendement ne peut porter préjudice à l'une quelconque des conditions de service indiquées dans la lettre de nomination ou le contrat du fonctionnaire et ne peut porter atteinte à l'application au fonctionnaire des clauses du Statut en vigueur jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'amendement, lequel ne peut avoir d'effet rétroactif sauf si, du point de vue du fonctionnaire, il améliore les conditions d'emploi."

En 1972, le Comité de coordination de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), dont le siège est en Suisse, à Genève, avait approuvé, avec effet au 1er octobre 1971, l'introduction dans le Statut du personnel du Bureau international de l'OMPI d'un nouvel article 3.1 bis garantissant le niveau des salaires des membres du personnel contre les fluctuations du taux de change du dollar par rapport au franc suisse. Le texte de l'article 3.1 bis figure au considérant 2 ci-après.

Par un avis au personnel No 78 en date du 31 octobre 1988, les fonctionnaires de l'OMPI furent informés que, à sa 25e session, le Comité de coordination avait décidé de supprimer l'article 3.1 bis du Statut du personnel à compter du 1er octobre 1988, sous réserve d'une mesure transitoire applicable aux fonctionnaires en service le 1er octobre 1988. Cette mesure est énoncée également au considérant 2 ci-après. Elle devait expirer lors de l'adoption de mesures permanentes concernant les fluctuations des taux de change dans le cadre du système commun des Nations Unies.

Les requérants sont fonctionnaires de l'OMPI et l'étaient déjà le 1er octobre 1988. Au vu de leurs bulletins de paie établis pour juillet 1989, ils constatèrent une réduction de leurs traitements nets versés ce mois-là par rapport au

mois de juin. Dans des mémorandums datés d'août 1989, chacun d'eux demanda au Directeur général, en vertu de la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel, que la décision qui avait abouti à cette réduction fasse l'objet d'un nouvel examen, eu égard au fait que cette réduction résultait de la suppression de l'article 3.1 bis du Statut du personnel.

N'ayant reçu aucune réponse dans les six semaines qui suivirent, ils adressèrent, au mois de novembre 1989, au président du Comité d'appel des "requêtes", conformément à l'alinéa b) 2) de la disposition 11.1.1 du Règlement. Dans son rapport du 14 février 1990, le Comité d'appel, tout en notant que les arguments des requérants étaient fondés, conclut que le Directeur général n'avait pas d'autre choix que d'appliquer la décision du Comité de coordination et que, par conséquent, il ne pouvait pas lui recommander de modifier sa position. Par des mémorandums du 8 mars 1990, qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général fit savoir aux requérants qu'il acceptait cet avis.

B. Les requérants soutiennent que l'article 3.1 bis du Statut du personnel tel qu'en vigueur en 1971, en protégeant les fonctionnaires de l'OMPI contre une baisse de leur rémunération, constitue une condition d'emploi fondamentale et essentielle. Sa suppression viole leurs droits acquis et l'article 12.1 b) du Statut, en vertu duquel ils ont droit au maintien des conditions d'emploi qui leur étaient applicables avant l'entrée en vigueur de tout amendement au Statut et au Règlement du personnel. Elle méconnaît également d'autres principes fondamentaux de la fonction publique internationale, comme la nécessité, pour le Directeur général, de "s'assurer les services d'agents éminemment qualifiés en raison de leur efficacité, de leur compétence et de leur intégrité ... dans ... la détermination des conditions d'emploi des membres du personnel" reconnue par l'article 9.7 de la Convention de 1967 instituant l'OMPI, ainsi que l'obligation qu'ont les organisations internationales de s'imposer des limites dans leurs relations avec leur personnel.

Ils allèguent que la mesure contestée est entachée de plusieurs autres vices. Elle contient, en effet, un vice de procédure en ce qu'elle n'a à aucun moment été proposée par le Directeur général, comme le requièrent l'article 12.1 a) du Statut et l'article 9.7 de la Convention selon lequel "Les conditions d'emploi sont fixées par le Statut du personnel qui doit être approuvé par le Comité de coordination, sur proposition du Directeur général." La mesure est fondée sur une erreur de droit, le Comité de coordination n'ayant pas compétence, aux termes de l'article 8.3 i)* de la Convention, pour donner des directives au Directeur général en matière administrative mais ne pouvant que donner des avis. Enfin, la mesure est fondée sur des erreurs de fait en raison d'une campagne de "désinformation" menée par la Commission de la fonction publique internationale qui a influencé la décision du Comité de coordination. (*L'article 8.3 i) dispose que le Comité de coordination "donne des avis aux organes des Unions, à l'Assemblée générale, à la Conférence et au Directeur général sur toutes les questions administratives et financières et sur toutes autres questions d'intérêt commun soit à deux ou plusieurs Unions, soit à une ou plusieurs Unions et à l'Organisation, et notamment sur le budget des dépenses communes aux Unions".)

En conclusion, ils demandent au Tribunal d'ordonner au Directeur général de l'OMPI de les rétablir, à compter du 1er octobre 1988, au bénéfice de l'application de l'article 3.1 bis du Statut du personnel dans sa teneur au 30 septembre 1988 et d'accorder à chacun d'eux 3.000 francs suisses à titre de dépens.

C. Les réponses de l'OMPI sont reproduites au considérant 6 ci-après.

CONSIDERE :

1. Les requérants demandent que l'Organisation les rétablisse au bénéfice de l'application de l'article 3.1 bis du Statut du personnel, supprimé avec effet au 1er octobre 1988 par le Comité de coordination de l'OMPI, et, par voie de conséquence, de reconnaître la non-validité de la disposition transitoire arrêtée à la même occasion. Ces requêtes visent en substance à voir rétablir le mécanisme du "différentiel" versé précédemment aux fonctionnaires de l'Organisation en vue de compenser la dévaluation du dollar des Etats-Unis, monnaie de compte dans laquelle leurs salaires sont exprimés, par rapport au franc suisse.

2. Il résulte du dossier que, le 3 octobre 1988, le Comité de coordination a décidé de supprimer l'article 3.1 bis du Statut du personnel, libellé comme suit :

"a) Lorsque, pour un mois donné, le traitement net versé - exprimé en francs suisses - à un fonctionnaire est inférieur, en raison d'une modification du taux de change entre les monnaies de la Suisse et des Etats-Unis, à celui du mois précédent, la différence (différence de traitement net versé) sera payée par l'OMPI audit fonctionnaire

jusqu'au mois où, pour quelque raison que ce soit, le montant du traitement net versé atteint le montant versé antérieurement à ladite modification.

b) Aux fins du paragraphe a) l'expression 'traitement net versé' s'entend du traitement selon l'article 3.1, après déduction de la cotisation du fonctionnaire à la Caisse de retraite, augmenté de toute indemnité de poste conformément à l'article 3.5 et de toute allocation familiale conformément à l'article 3.12."

Cet article a été remplacé à cette occasion par une disposition transitoire, aux termes de laquelle :

"Lorsque, pour un mois donné, le traitement net versé - exprimé en francs suisses - à un fonctionnaire en service le 1er octobre 1988 est inférieur, en raison d'une modification du taux de change entre les monnaies de la Suisse et des Etats-Unis, à celui du mois d'octobre 1988, la différence (différence de traitement net versé) sera payée par l'OMPI audit fonctionnaire jusqu'au mois où, pour quelque raison que ce soit, le montant du traitement net versé atteint le montant versé antérieurement à ladite modification."

Cette décision a été portée à la connaissance du personnel par l'avis au personnel No 78, du 31 octobre 1988.

3. C'est à partir de juillet 1989, en prenant connaissance de leurs bulletins de paie, que les requérants constatèrent une détérioration de leurs rémunérations, exprimée en francs suisses, à la suite de la mesure prise par le Directeur général. Ils présentèrent d'abord des demandes de réexamen au Directeur général, conformément à la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel, à la fin du mois d'août 1989. Par suite, n'ayant reçu aucune réponse dans les six mois suivants, ils saisirent la Commission de recours, conformément à la disposition 11.1.1 b) 2) du Règlement du personnel. La Commission, dans des avis parallèles du 14 février 1990, conclut que, quoi qu'on puisse penser de l'opportunité de la décision du Comité de coordination, le Directeur général était obligé d'exécuter la décision en question. En conséquence, la Commission estima qu'elle ne pouvait pas recommander au Directeur général de modifier sa position. Par des mémorandums du 8 mars 1990, en réponse aux recours, le Directeur général fit savoir aux requérants qu'il ne pouvait qu'exécuter la décision prise.

4. Dans ces conditions, les requérants ont saisi le Tribunal par des requêtes déposées le 6 juin 1990 en demandant l'adjudication des conclusions rappelées ci-dessus, ainsi que l'allocation de la somme de 3.000 francs suisses chacun, à titre de dépens. Les quatre requêtes présentant à juger les mêmes questions, elles peuvent être jointes aux fins du jugement.

5. Les requérants contestent la validité tant de l'avis au personnel No 78 du 31 octobre 1988 que de la décision du Comité de coordination du 3 octobre 1988, qui en forme le support juridique. A l'appui de leurs recours, ils font valoir deux ordres d'arguments.

1) Ils considèrent que les décisions litigieuses ont été prises en violation de certaines règles du Statut de l'Organisation concernant la répartition des pouvoirs et la procédure de décision, en ce que le Comité de coordination ne peut modifier le Statut du personnel que sur proposition du Directeur général. Or, le Directeur général, qui était opposé à tout amendement de l'article 3.1 bis, n'avait pas saisi le Comité d'une proposition. Selon les requérants, on ne saurait reconnaître au Comité le droit de prendre des décisions autonomes en matière de Statut du personnel, sans être saisi d'une proposition du Directeur général. Ils considèrent, par voie de conséquence, que la décision prise le 3 octobre 1988 par le Comité de coordination était nulle et que l'avis No 78 ne reflète pas correctement la situation juridique. Les règles telles que modifiées par cet avis ne sauraient donc servir de base au calcul de leurs traitements.

2) Même à supposer que les modifications aient été valablement acquises du point de vue de la répartition des pouvoirs et de la procédure suivie, les requêtes soulèvent la question de savoir si la mesure prise en 1988 est compatible avec certains principes fondamentaux du service public international, tels que le respect des droits acquis, l'équilibre fondamental des contrats d'emploi, la stabilité du régime de rémunération des fonctionnaires et l'égalité de traitement des agents de l'Organisation selon qu'ils ont la qualité de fonctionnaires internationaux ou d'agents localement recrutés.

6. Pour sa part, l'OMPI, après avoir rappelé les origines du litige, se borne à présenter une défense purement formelle, en s'exprimant en ces termes :

"Il y a lieu de noter que le directeur général de l'OMPI s'est non seulement opposé à la modification du Statut du personnel mentionnée [dans les requêtes] mais a appelé l'attention du Comité de coordination de l'OMPI sur le fait

qu'une modification d'un article du statut pouvant réduire le traitement net versé pourrait être considérée comme portant atteinte aux droits acquis des fonctionnaires couverts par cet article.

C'est en dépit de cette mise en garde que le Comité de coordination de l'OMPI a pris [les décisions litigieuses]."

7. Les requérants ayant renoncé au droit de présenter une réplique, les affaires sont, sur le plan de la procédure, en état d'être jugées. Le Tribunal estime toutefois que, compte tenu de l'importance des problèmes soulevés par les requêtes, il est du devoir de l'Organisation défenderesse de l'éclairer sur les conditions dans lesquelles le litige est né et sur les conséquences des options juridiques que comporte la décision du Tribunal.

8. Pour cette raison, le Tribunal, statuant à titre interlocutoire, fait usage du pouvoir que lui réserve l'article 11 de son Règlement pour demander à l'Organisation défenderesse de faire connaître sa position par les moyens qu'elle estimera appropriés. A cet effet, elle est invitée à répondre aux questions ci-après.

a) L'Organisation est priée de préciser ses règles financières et son régime budgétaire dans la mesure nécessaire à expliquer :

1) le fonctionnement pratique et le financement du "différentiel" sous le régime de l'article 3.1 bis ancien;

2) le fonctionnement pratique du régime transitoire instauré par la décision du 3 octobre 1988;

3) les modalités de la fixation des traitements des fonctionnaires une fois que cette disposition transitoire aura épuisé ses effets.

b) L'Organisation est priée de prendre position sur les arguments des requérants tirés de la répartition des pouvoirs et la procédure de décision, rappelés au considérant 5 ci-dessus, sous le point 1).

c) Elle est priée de prendre position également sur les arguments des requérants, rappelés au considérant 5, sous le point 2), et tirés de certains principes généraux régissant la fonction publique internationale. Dans cette perspective, le Tribunal attache une importance particulière à connaître les motifs de la suppression de l'article 3.1 bis, intervenue en 1988. Les extraits tirés des documents du Comité de coordination que les requérants ont soumis au Tribunal ne contiennent aucune indication à ce sujet. Plus particulièrement, le Tribunal désire savoir si la suppression de l'article 3.1 bis a été envisagée pour des raisons budgétaires ou pour des raisons tenant à des considérations liées à la politique de rémunération de l'Organisation ou à d'autres considérations liées à la gestion de son personnel.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation défenderesse répondra aux questions formulées au considérant 8 ci-dessus dans un délai de soixante jours à compter de la date de la notification du présent jugement.

2. Les requérants pourront prendre position dans un délai, également de soixante jours, à compter des dates de la notification des réponses de la défenderesse.

3. L'Organisation défenderesse aura la possibilité de fournir d'ultimes mémoires, si elle le désire, dans un délai de trente jours.

4. Les dépens sont réservés.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore

