

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaires Dondenne (No 2), Mossaz (No 3), Pautasso (No 3) et Yossifov (No 3)

Jugement No 1765

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par M. Bernard Dondenne le 6 décembre 1996, les troisièmes requêtes dirigées contre l'OMPI, formées le même jour par M. Bernard Mossaz, M. Marco Pautasso et M. Vladimir Yossifov, la réponse unique de l'OMPI du 14 juillet 1997, la réplique commune des requérants en date du 24 juillet, la lettre de l'Organisation du 5 septembre informant le greffier du Tribunal qu'elle n'entendait pas déposer d'écritures en duplique, les observations présentées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) le 13 octobre, les commentaires des requérants datés du 7 novembre sur ces observations et l'ultime mémoire présenté par la CFPI le 5 décembre 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal et l'article 13, paragraphe 3, de son Règlement;

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. Les requérants, en poste au siège de l'OMPI à Genève, appartiennent à la catégorie professionnelle et aux catégories supérieures de l'Organisation. Dans le cadre du régime commun des Nations Unies, le personnel de ces catégories perçoit une indemnité d'ajustement de poste en sus du traitement de base. Cette indemnité est destinée, d'une part, à garantir la parité de pouvoir d'achat des fonctionnaires quel que soit leur lieu d'affectation et, d'autre part, à adapter les rémunérations de telle manière que ce pouvoir d'achat reste essentiellement le même en dépit des variations du coût de la vie. L'écart à un moment donné entre le coût de la vie dans un lieu d'affectation considéré et le coût de la vie à New York, ville de base du régime commun, est exprimé par un «indice d'ajustement». Le «multiplicateur», servant à calculer l'ajustement de poste, s'obtient en soustrayant 100 de l'indice d'ajustement. Ce chiffre, appliqué à 1 pour cent du traitement annuel de base correspondant au grade et à l'échelon du fonctionnaire, divisé par 12, donne le montant effectif en dollars des Etats-Unis de l'indemnité de poste qui lui sera versée mensuellement. A Genève, l'indice d'ajustement est révisé en fonction de l'évolution du coût de la vie au 1^{er} juillet de chaque année. L'indice est mis à jour chaque mois en fonction du mouvement des prix et des fluctuations monétaires.

Afin de calculer l'indice d'ajustement, la CFPI mène des enquêtes périodiques sur le coût de la vie dans les lieux d'affectation des organisations appliquant le régime commun. En ce qui concerne les dépenses locales des fonctionnaires -- à l'exception des frais de logement et des dépenses connexes --, la CFPI utilise, pour Genève, l'indice local des prix à la consommation publié par l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT). Cet indice est affecté de coefficients de pondération pour tenir compte de la structure particulière des dépenses des fonctionnaires des Nations Unies.

En mai 1993, l'OCSTAT a apporté des modifications à l'indice local, parmi lesquelles la création d'un groupe de dépenses «autres biens et services» incluant les «repas dans les restaurants» et les «boissons dans les restaurants». Ce nouvel indice local est entré en ligne de compte pour la première fois en juillet 1994 à l'occasion de la révision périodique de l'ajustement. Pour le calcul de cet ajustement, le secrétariat de la CFPI a omis de modifier la structure de son indice.

Ce n'est qu'en juillet 1995, au moment de l'ajustement périodique à Genève, que l'erreur commise par la CFPI est apparue au grand jour puisque les chiffres fournis par la Commission donnaient une inflation locale sensiblement inférieure aux indications de l'OCSTAT. L'erreur fut signalée au secrétariat de la CFPI par les services administratifs de l'OMPI au début du mois d'août 1995. Elle se traduisait, pour le personnel concerné, par une perte de salaire de 0,2 pour cent par mois au cours de la période allant de juillet 1994 à juin 1995.

Le 23 août 1995, chacun des requérants a fait parvenir une lettre au Directeur général de l'Organisation lui demandant, d'une part, de réexaminer la décision d'appliquer à son traitement de juillet 1995 le multiplicateur établi par la CFPI et, d'autre part, de corriger rétroactivement le montant de son traitement pour la période allant de juillet 1994 à juin 1995.

Par un avis au personnel du 21 septembre 1995 portant le numéro 63/1995, le contrôleur et directeur du Département du budget et des finances a fait savoir que le multiplicateur du mois de septembre tenait compte de la correction du calcul effectué pour le mois de juillet 1995 et que ladite correction était rétroactive au 1^{er} juillet 1995.

N'ayant pas obtenu de réponse à la deuxième partie de leur demande du 23 août, les requérants ont saisi le Comité d'appel d'un recours interne le 15 novembre 1995. Ils attaquaient le refus implicite qui leur était ainsi opposé en invoquant l'article 3.19 a) du Statut du personnel, lequel prévoit que :

«Sauf disposition contraire, tout droit à indemnité, prime, allocation ou autre paiement résultant du Statut ou du Règlement du personnel, se prescrit par deux ans à partir de la date à laquelle le fonctionnaire pouvait prétendre au paiement.»

Dans son rapport, daté du 5 juillet 1996, le Comité a estimé que la question de savoir s'il y avait prescription au sens de l'article 3.19 a) ne se posait pas puisque la disposition pertinente, en l'espèce, était l'article 3.5 e) du Statut, lequel stipule que «la date d'entrée en vigueur de tout changement du multiplicateur est celle qui est fixée» par la CFPI. Le Comité a donc recommandé au Directeur général de maintenir le 1^{er} juillet 1995 comme date d'effet du changement du multiplicateur. Par memorandum du 9 septembre 1996, le Directeur général a informé le conseil des requérants qu'il acceptait cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants invoquent la violation de l'article 3.19 a) du Statut du personnel. Ils déclarent ne pas avoir voulu attaquer une décision fondée sur l'article 3.5 e) du Statut, mais la décision implicite de rejet de leur recours interne, qui était basé sur l'article 3.19 a).

Ils font valoir que l'Organisation est tenue de vérifier la légalité de toute disposition externe qu'elle introduit dans son ordre juridique. Une fois l'erreur détectée, l'Organisation devait donc prendre les mesures nécessaires indépendamment des décisions de la CFPI et, en tout cas, saisie d'un recours, était obligée d'appliquer l'article 3.19 a).

De façon subsidiaire, les requérants prétendent que la décision de la CFPI de corriger le multiplicateur avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1995 était arbitraire. Il est, de surcroît, contraire à la bonne foi pour l'Organisation de se réfugier derrière l'inaction de la CFPI.

Ils demandent au Tribunal d'ordonner à l'OMPI de verser à chacun des requérants les sommes qui leur sont dues au titre de la correction de l'erreur commise par la CFPI dans le calcul du multiplicateur de la période allant de juillet 1994 à juin 1995, assorties d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an. Ils réclament 3 000 francs suisses pour chacun d'entre eux à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMPI soutient que les requêtes ne sont pas recevables. Les requérants n'ont pas respecté le délai de recours de six semaines prévu à la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel en ce qui concerne les décisions d'appliquer un multiplicateur erroné à leurs traitements de la période allant de juillet 1994 à juin 1995. Elle rappelle que les délais de recours remplissent une fonction de sécurité juridique.

La défenderesse estime que les requêtes sont, de toute manière, dénuées de fondement car leur base prétendue -- l'article 3.19 a) -- se borne à énoncer une règle de prescription. Son application dépend donc de l'existence d'un droit établi, de manière indépendante, par l'application d'une autre disposition du Statut du personnel. En l'espèce, l'article 3.5 e) ne permettait pas à l'Organisation de contester la date fixée par la CFPI pour l'entrée en vigueur de l'indice corrigé.

D. Dans leur réplique, les requérants affirment ne pas remettre en cause le besoin de sécurité juridique pour l'administration mais demandent la pleine application du Statut du personnel. Par ailleurs, le raisonnement de la défenderesse consistant à se réfugier derrière la décision de la CFPI ne saurait être admis. Conformément à une jurisprudence constante, en effet, l'organisation qui transpose dans son ordre juridique des normes du régime

commun assume à l'égard de son personnel la responsabilité d'une illégalité éventuelle. La défenderesse était donc tenue de corriger le multiplicateur en cause avec effet rétroactif.

E. Dans ses observations, la CFPI souligne que ses décisions ou recommandations ne produisent normalement d'effet que pour l'avenir. En l'espèce, une modification rétroactive la contraindrait à recalculer les traitements de tous les fonctionnaires des catégories professionnelle et supérieures relevant du régime commun en poste à Genève, y compris ceux qui ont depuis cessé leurs fonctions.

La modification intervenue dans le calcul de l'indice genevois des prix à la consommation a été portée à l'attention de la Commission le 3 août 1995. Conformément à une pratique établie, l'indice d'ajustement incorporant cette modification aurait dû entrer en ligne de compte à partir du quatrième mois suivant la réception de l'information, soit à partir de décembre 1995 («règle des quatre mois»). C'est donc à titre exceptionnel que le président de la CFPI a accepté de faire bénéficier le personnel de l'avantage résultant du nouveau mode de calcul de l'indice local à partir du 1^{er} juillet 1995.

La Commission estime que les statistiques ne sont pas une science exacte et qu'il serait «déraisonnable» de l'obliger à corriger rétroactivement une erreur de peu d'importance alors qu'une telle correction entraînerait une somme de travail considérable. Elle demande donc au Tribunal d'appliquer le principe *de minimis non curat lex*.

F. Dans leurs commentaires, les requérants soutiennent que l'affirmation de la CFPI selon laquelle elle n'a eu connaissance qu'en août 1995 de la modification de l'indice genevois des prix à la consommation est un manquement à la bonne foi car le secrétariat de la Commission ne pouvait ignorer ledit changement. Ils ajoutent que la «règle des quatre mois» ne peut s'appliquer à la correction d'une erreur matérielle. Par ailleurs, ils contestent l'applicabilité du principe *de minimis non curat lex* : en premier lieu, l'incidence de l'erreur -- soit la perte, entre juillet 1994 et juin 1995, d'une somme équivalant à 2,4 pour cent d'un traitement mensuel -- n'est pas négligeable; en second lieu, l'application de ce principe n'est pas liée à la difficulté d'établir le montant d'une correction; et, enfin, le principe ne s'applique pas aux prétentions pécuniaires.

G. Dans son ultime mémoire, la CFPI fait valoir que le degré avec lequel l'indice de l'OCSTAT lui a été communiqué par l'institution chargée de lui fournir les données pour Genève -- soit le Bureau international du Travail (BIT), par l'intermédiaire de son Bureau de statistique -- ne lui permettait pas de connaître la composition des groupes de l'indice local. Elle réfute les autres arguments des requérants.

CONSIDÈRE :

1. La présente affaire met en cause le calcul du «multiplicateur» applicable dans les conditions définies ci-dessus, sous A, au traitement des requérants, agents des catégories professionnelle et supérieures du personnel de l'OMPI. Elle soulève trois questions; l'une porte sur la recevabilité, les deux autres sur le fond.

2. Quant aux faits, il est acquis (tout au moins personne ne prétend le contraire) que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a commis une erreur dans le calcul du multiplicateur pour la période débutant en juillet 1994. L'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) pour le canton de Genève avait, en mai 1993, introduit un nouveau groupe des indices nommé «autres biens et services» dans lequel avait été transféré, entre autres, l'ancien indice «repas dans les restaurants» qui auparavant avait fait partie du groupe «alimentation, boisson et tabac». Normalement, ce changement aurait dû être reflété dans le calcul par la CFPI du multiplicateur de juillet 1994. Toutefois, la Commission n'a pas tenu compte du nouvel indice de l'OCSTAT jusqu'au moment où l'employeur des requérants -- l'OMPI -- l'en a avisée en août 1995; la Commission a alors refait son calcul correctement et a modifié le multiplicateur, mais avec effet rétroactif seulement au mois de juillet 1995. Les décisions attaquées sont celles du Directeur général maintenant cette dernière date et refusant la demande des requérants de faire remonter la date effective de la modification à juillet 1994.

3. L'Organisation prétend que les requêtes sont irrecevables au motif que les exigences de la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel n'ont pas été respectées. Cette disposition prévoit que :

«Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1, désire former un recours contre une décision administrative, doit d'abord adresser une lettre au Directeur général pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen. Cette lettre doit être expédiée dans les six semaines qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.»

4. L'objection de l'Organisation à la recevabilité des requêtes est inconciliable avec le texte de l'article 3.19 a) du Statut du personnel, qui précise que :

«Sauf disposition contraire, tout droit à indemnité, prime, allocation ou autre paiement résultant du Statut ou du Règlement du personnel, se prescrit par deux ans à partir de la date à laquelle le fonctionnaire pouvait prétendre au paiement.»

5. Le libellé de ce texte est extrêmement clair et s'applique indiscutablement aux circonstances de l'espèce où les requérants réclament l'annulation de décisions refusant de modifier leur rémunération avec effet rétroactif. Comme le particulier prime le général, le délai de prescription de deux ans énoncé à l'article 3.19 a) l'emporte sur celui de six semaines invoqué par la défenderesse.

6. Les requêtes sont donc recevables.

7. La première question de fond découle du fait que le calcul du multiplicateur relève de la responsabilité exclusive de la Commission et que l'Organisation n'y joue aucun rôle. En effet, l'employeur est obligé de suivre les directives de la Commission et de donner effet au multiplicateur tel que calculé par celle-ci (voir l'article 3.5 e) du Statut du personnel de l'OMPI). Au moins -- plaide l'Organisation -- ne devrait-elle pas être tenue pour responsable de la décision de la Commission, une fois que celle-ci a reconnu son erreur initiale, de donner aux mesures correctives qu'elle a adoptées un effet rétroactif seulement au mois de juillet 1995.

8. De même que l'administration est obligée de s'assurer de la légalité de toute décision rendue par un autre organisme sur laquelle elle se fonde pour rendre sa propre décision, elle est tenue de contrôler les mesures prises par ledit organisme pour corriger des erreurs qu'il aurait pu commettre et de vérifier que ces mesures, elles aussi, respectent les droits des employés (voir le jugement 826, affaires Araman et Sala, au considérant 18). Si le premier calcul fait par la Commission est illégal, un second calcul qui ne corrige pas complètement l'injustice est, lui aussi, illégal.

9. Le Tribunal en conclut donc que les requérants sont fondés à invoquer des moyens tirés de l'illégalité du système antérieur à 1995, même si l'Organisation dont ils relèvent était tenue d'appliquer la méthodologie adoptée par la Commission.

10. Cela amène le Tribunal à la seconde question de fond, celle de savoir si la Commission était obligée, une fois reconnue son erreur dans le calcul du multiplicateur du mois de juillet 1994, de corriger cette erreur avec effet rétroactif à cette même date.

11. Dans les circonstances de l'espèce, il est clair que l'erreur de la Commission (et, par ricochet, celle de l'Organisation) n'est pas la conséquence d'une simple erreur de jugement ou d'une irrégularité. Ceci distingue la présente affaire de celles qui ont donné lieu aux jugements 1603 (affaires Bensoussan et consorts) et 1604 (affaires Damond No 2 et consorts). L'erreur dont la Commission s'est ici rendue coupable est brutalement simple : elle a établi son calcul à partir du mauvais chiffre tiré du mauvais endroit dans les tableaux statistiques publiées par l'OCSTAT. Le point de départ étant faux, le résultat également est faux. Il ne s'agit pas d'un cas où la Commission a simplement exercé son pouvoir d'appréciation pour choisir une méthode de calcul plutôt qu'une autre. Au contraire, l'erreur de la Commission est du genre qui aurait dû «ne pas se produire au départ» (voir le jugement 1604 au considérant 10).

12. La prétention de la Commission selon laquelle, ayant été avisée de l'erreur seulement en août 1995, elle n'était tenue de donner effet à la modification que quatre mois plus tard ne saurait être retenue. Premièrement, il est clair que, même si la Commission n'a été avisée de son erreur qu'en août 1995, les informations permettant de corriger cette erreur étaient facilement disponibles depuis bien au-delà d'un an. Ce n'était pas un manque d'information qui était à la source de l'erreur mais bien l'inattention de la Commission elle-même ou de son secrétariat. Deuxièmement, cette prétention témoigne d'une totale incompréhension de la «règle des quatre mois» qui, s'appliquant seulement à la revalorisation du multiplicateur, exige que cette revalorisation soit fondée sur des statistiques pour le quatrième mois avant sa mise en application. La règle n'a aucune pertinence pour la correction par la Commission de ses propres erreurs. Finalement, la Commission est fort malvenue de prétendre qu'elle aurait pu attendre jusqu'au mois de décembre pour faire la rectification alors que, dans les faits, elle a reconnu que la rectification devait prendre effet antérieurement.

13. En dernier ressort, la Commission invoque le principe *de minimis non curat lex*. Le Tribunal rejette cette prétention. D'une part, celui-ci s'applique de manière purement discrétionnaire et rarement à des cas où le montant réclamé est une somme d'argent liquide et exigible en vertu d'un texte écrit. D'autre part, même si les sommes en litige sont relativement faibles, elles ne sont pas dérisoires. Au contraire, même pour une personne relativement aisée, les montants en question représentent beaucoup plus qu'une simple bagatelle.

14. Le Tribunal en conclut que les requérants ont droit à un jugement annulant les décisions en cause et renvoyant les affaires devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à un nouveau calcul des rémunérations qui sont dues aux requérants avec effet rétroactif au mois de juillet 1994 en tenant compte de la correction du multiplicateur pour Genève. Les requérants ont également droit à un montant de 5 000 francs suisses à titre de frais légaux.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions attaquées sont annulées.
2. Les affaires sont renvoyées devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à un nouveau calcul des rémunérations dues aux requérants avec effet rétroactif au mois de juillet 1994 à la lumière du présent jugement.
3. L'OMPI paiera aux requérants la somme globale de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 15 mai 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 1998.

Michel Gentot
Julio Barberis
James K. Hugessen

A.B. Gardner