

QUATRE-VINGT-DIXIÈME SESSION

Affaire Rana (n° 2)

Jugement n° 2030

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Kishan Chand Rana le 19 janvier 2000, la réponse de l'OMS en date du 18 avril, la réplique du requérant du 2 juin et la duplique de l'Organisation du 4 septembre 2000;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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. Le requérant est un ancien fonctionnaire du Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO), à New Delhi, qui était employé dans la catégorie du personnel des services généraux. Il prit sa retraite le 31 mars 1998. Le barème des traitements applicable à cette catégorie de personnel est révisé régulièrement en fonction des résultats d'enquêtes générales sur la pratique locale; certains ajustements interviennent parfois entre deux enquêtes sur la base des résultats de «mini-enquêtes». Les règles et méthodes suivies pour ces enquêtes sont brièvement exposées, sous A, dans le jugement 1160 (affaires Banota et consorts).

Une enquête générale sur les traitements, qui devait avoir lieu en mai 1994, fut reportée au mois de mars 1995. Une mini-enquête, dont était chargé le Comité d'enquête sur les traitements locaux (CETL), fut par conséquent lancée en août 1994 et prit fin en mars 1995. Ses résultats et la recommandation du CETL furent alors communiqués au siège de l'OMS. Le CETL recommanda de réviser le barème des traitements à deux reprises, d'abord le 1^{er} novembre 1993 puis le 1^{er} mai 1994. L'enquête générale fut ensuite menée en mars et avril 1995, et un nouveau barème des traitements -- révision n° 37 -- fut annoncé au personnel le 15 mai 1995. Il était applicable avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1994.

Ce nouveau barème ayant été publié avant que le siège de l'OMS n'ait examiné les résultats de la mini-enquête, il fut décidé de donner effet auxdits résultats par le versement d'une somme forfaitaire. Le SEARO fit donc savoir aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux, par memorandum daté du 4 octobre 1995, que le chef du Service des politiques et du recrutement, au siège de l'Organisation, avait approuvé une augmentation de salaire de 18,4 pour cent pour la période allant du 1^{er} novembre 1993 au 30 juin 1994. Cette augmentation devait être payée sous forme d'une prime forfaitaire, n'ouvrant pas droit à pension, équivalant à 147,2 pour cent d'un mois de salaire au 1^{er} novembre 1993. Ce paiement fut indiqué sur les feuilles de paie d'octobre 1995.

Vingt-neuf fonctionnaires, au nombre desquels le requérant, saisirent le Comité régional d'appel pour contester la décision de donner effet aux résultats de la mini-enquête par le versement d'une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension. Le Comité recommanda que l'affaire soit portée devant le Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 19 mai 1999, celui-ci conclut qu'en payant une indemnité autre que celle recommandée par le CETL l'administration n'avait pas enfreint les instructions du Manuel d'enquête sur les conditions d'emploi du Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA), et qu'elle n'avait pas non plus omis de suivre la méthode de conduite des enquêtes établie par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Il recommanda cependant que l'Organisation paie une somme forfaitaire au requérant, en réparation de la

perte de droits à pension qu'il avait subie en se basant sur les tables actuarielles utilisées à des fins de calcul par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Dans une lettre du 27 septembre 1999, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général déclara ne pas faire sienne la recommandation du Comité.

B. Le requérant conteste le fait que l'Organisation ait donné effet aux résultats de la mini-enquête en versant une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension au lieu de procéder à deux révisions du barème des traitements, comme l'avait recommandé le CETL.

Il affirme que le siège de l'OMS, l'«organisation responsable», n'a pas tenu compte des recommandations du CETL et «a ignoré à la fois la lettre et l'esprit de l'ensemble de la procédure d'enquête sur les traitements». Tout en reconnaissant que, conformément au libellé de l'étape F.3.5 de la partie IV du Manuel du CCQA, l'«organisation responsable peut apporter aux résultats de l'enquête les modifications qu'elle considère justifiées», il estime que l'administration a interprété beaucoup trop largement le terme «modifications», donnant ainsi l'impression qu'elle peut faire «ce que bon lui semble». Or l'OMS n'est pas autorisée à agir à l'opposé des recommandations du CETL. Il cite l'énoncé de l'étape F.3.6 du Manuel du CCQA qui dispose que : «Ayant examiné les résultats de l'enquête, l'organisation responsable approuve le barème des traitements et les indemnités connexes.» Bien que le siège de l'OMS ait le droit d'ajuster les barèmes des traitements, il ne peut pas choisir d'octroyer une «prime» au lieu de procéder à des augmentations de salaires, d'autant que la prime en question n'ouvrirait pas droit à pension.

Le requérant reconnaît qu'un autre fonctionnaire n'aurait peut-être pas fait objection à un tel paiement, mais il souligne qu'il était lui-même particulièrement concerné parce qu'il devait prendre sa retraite à la fin du mois de mars 1998 et que la décision prise portait atteinte à ses droits à pension. Il affirme que celle-ci lui a causé «une perte permanente en matière de prestations de retraite». Ce qu'a fait l'Organisation, dit-il, n'est par conséquent «ni justifié ni équitable».

Il demande réparation pour la perte qu'il a subie en matière de droits à pension, des dommages-intérêts pour tort moral, des dépens et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

C. L'Organisation répond que, bien qu'elle ait choisi de ne pas suivre la recommandation du CETL d'appliquer les résultats de la mini-enquête en procédant à deux révisions du barème des traitements, cela ne signifie aucunement que sa décision de payer une somme forfaitaire ait été illégale. Elle a examiné avec soin cette recommandation. Elle a effectué les changements qu'elle estimait justifiés, tant en ce qui concerne le montant de l'augmentation des traitements que la façon d'appliquer cette augmentation. Le CETL joue un rôle consultatif dans la procédure d'enquête et le rejet de ses recommandations ne saurait être interprété comme apportant la preuve que la décision de l'Organisation était viciée.

L'OMS fait remarquer que la méthode de la CFPI et le Manuel du CCQA n'interdisent pas le paiement d'une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension. Si elle a choisi d'appliquer de cette façon-là les résultats de la mini-enquête, c'est pour des raisons objectives et elle n'a enfreint aucune règle. Ce mode de paiement était justifié dans le contexte de l'époque. Il n'aurait «pas été raisonnable» d'appliquer les résultats de la mini-enquête en procédant à une révision du barème des traitements alors que l'enquête générale venait juste de s'achever et qu'il avait déjà été donné effet à ses résultats. Cette procédure aurait risqué d'entraîner des «anomalies administratives». L'OMS explique que la CFPI a décidé, en 1992, qu'il ne devrait pas y avoir d'ajustement intermédiaire pendant les six mois précédant la «date de référence» d'une enquête générale. L'Organisation a toutefois approuvé la conduite de la mini-enquête car elle pensait qu'elle serait menée à son terme bien avant qu'il ne soit procédé à l'enquête générale. L'application des résultats par le paiement d'une somme forfaitaire n'a rien d'«extraordinaire» dans le système commun des Nations Unies, surtout dans le cas d'espèce où une mini-enquête est menée presque en même temps qu'une enquête générale. L'OMS cite une autre institution du système des Nations Unies qui a payé à son personnel une somme forfaitaire du même type n'ouvrant pas droit à pension.

L'Organisation met en doute la recevabilité du moyen du requérant selon lequel il aurait subi une perte de droits à pension. Dans son recours interne, il a demandé l'annulation de la décision concernant le paiement de la somme forfaitaire. C'est sur la seule base des recommandations du Comité d'appel du siège qu'il demande à présent une réparation pour la perte de ces droits. L'OMS considère comme irrecevable sa demande de dommages-intérêts pour tort moral : il n'apporte aucune preuve à l'appui de cette demande dont, au surplus, le Comité d'appel n'a pas été saisi.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend qu'en lui versant la somme forfaitaire l'Organisation a déçu son espoir de

voir, à l'issue de la mini-enquête, sa rémunération considérée aux fins de la pension augmentée à compter du 1^{er} novembre 1993. Puisque le Manuel du CCQA et la méthode de la CFPI n'autorisent le paiement d'une somme forfaitaire que dans les cas les plus rares, il considère qu'il n'existait pas de motif suffisant pour remplacer une révision du barème des traitements par un tel paiement. En lui versant une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension, l'OMS n'a par ailleurs pas respecté «la lettre et l'esprit» de ses conditions d'engagement.

L'Organisation n'ayant cité qu'un seul exemple d'institution ayant payé une somme forfaitaire à la suite d'une mini-enquête, elle n'a pas apporté la preuve qu'une telle «pratique» existe au sein du système commun des Nations Unies. Il met en doute la pertinence de l'affirmation de la défenderesse selon laquelle la règle des six mois applicable aux ajustements intermédiaires justifiait le paiement d'une somme forfaitaire. A son avis, puisque les résultats de la mini-enquête étaient applicables avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 1993 et puisque la date de référence de l'enquête générale n'était pas antérieure au 1^{er} juillet 1994, la règle des six mois n'est pas applicable et l'argument de l'Organisation est fallacieux.

Le requérant fait remarquer que, bien qu'il ait demandé, dans son recours interne, l'annulation de la décision de l'OMS de verser une somme forfaitaire, il a renoncé à cette demande car elle était devenue sans objet du fait qu'il avait pris sa retraite entre-temps. Il prétend que, même si sa demande de réparation au titre de la perte subie en matière de prestations de pension trouve son origine dans la recommandation du Comité d'appel du siège, le Tribunal est néanmoins compétent pour se prononcer sur une telle demande aux termes des articles VII et VIII de son Statut. De plus, sa demande de dommages-intérêts est justifiée en raison des torts moraux et matériels que lui a causés la mesure prise par la défenderesse et dont l'illégalité est «flagrante».

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient qu'elle n'a violé aucun droit conféré au requérant par ses conditions d'engagement. Etant donné que les enquêtes ne débouchent pas automatiquement sur des augmentations de traitement, elles ne sauraient susciter de quelconques «attentes».

Si l'Organisation a cité la décision que la CFPI a prise en 1992 concernant la règle des six mois, c'est uniquement pour montrer que la CFPI était consciente des «anomalies administratives» risquant de se produire si une mini-enquête était menée à une date trop proche de celle d'une enquête générale. Dans la présente affaire, l'OMS ne s'est pas appuyée sur cette règle, car la décision de 1992 s'appliquait aux villes sièges. L'Organisation fait remarquer que la date de référence de l'enquête générale est mars 1995 et non juillet 1994 comme l'a affirmé le requérant.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, recruté localement, était fonctionnaire de la catégorie des services généraux au Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO), à New Delhi. Il prit sa retraite le 31 mars 1998.
2. Le barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux recrutés localement est révisé tous les trois à cinq ans en fonction des résultats d'enquêtes générales sur la pratique en vigueur au niveau local. Des ajustements intermédiaires ont normalement lieu sur la base de «mini-enquêtes». La manière de procéder aux enquêtes sur les traitements est décrite dans la «méthode générale» établie par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Un manuel relatif à l'application de cette méthode a été élaboré par le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA). Dans le cadre de la procédure prévue, un Comité d'enquête sur les traitements locaux (CETL), composé de représentants du personnel local et de l'administration locale de l'OMS ainsi que d'autres institutions, mène les enquêtes, fait rapport à l'«organisation désignée» (en l'espèce le SEARO), laquelle adresse à son tour ses rapports et recommandations à l'«organisation responsable» (en l'espèce le siège de l'OMS) pour examen et décision définitive.
3. L'enquête générale précédente ayant eu lieu en janvier 1990, le siège de l'OMS décida, en décembre 1993, de lancer une enquête générale en mai 1994. Celle-ci fut ensuite reportée au mois de juillet 1994, puis de nouveau différée. Comme il s'avérait impossible de retenir la date suggérée d'octobre 1994, elle fut repoussée à mars 1995.
4. Lorsqu'il a été connu que l'enquête générale serait réalisée au cours du premier trimestre 1995, la Fédération des associations du personnel des Nations Unies demanda au SEARO, en juillet 1994, de mener immédiatement une mini-enquête. Celle-ci débuta en août 1994 mais ne prit fin qu'en mars 1995. Ses résultats furent communiqués au siège de l'OMS le 10 mars 1995. Le CETL recommanda deux révisions du barème des traitements, la première

représentant une augmentation moyenne pondérée globale de 129,93 pour cent avec effet au 1^{er} novembre 1993, la seconde une augmentation générale de 6,39 pour cent avec effet au 1^{er} mai 1994.

5. L'enquête générale fut effectuée du 27 mars au 6 avril 1995 et déboucha sur un nouveau barème des traitements - révision n° 37 -- annoncé au personnel le 15 mai 1995 et applicable avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1994.

6. Avant que le siège de l'OMS n'ait achevé l'examen des résultats de la mini-enquête, la révision n° 37 avait déjà été publiée. Il fut donc décidé d'appliquer les résultats de la mini-enquête sous la forme du paiement d'une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension, égale à 147,2 pour cent d'un mois de salaire au 1^{er} novembre 1993. Cette somme était équivalente à une augmentation de 18,4 pour cent par mois entre le 1^{er} novembre 1993, première date de révision du barème recommandée par le CETL, et le 30 juin 1994, date à laquelle la révision n° 37 est entrée en vigueur. Cette décision fut annoncée au personnel le 4 octobre 1995. Le requérant interjeta appel.

7. Compte tenu des retards intervenus au niveau du Comité régional d'appel, le cas du requérant fut porté devant le Comité d'appel du siège. Dans un rapport daté du 19 mai 1999, celui-ci fut d'avis que l'Organisation, en «octroyant une indemnisation autre que celle recommandée par le CETL», n'avait violé ni le Manuel du CCQA ni la méthode de la CFPI. Il conclut que le requérant et un autre fonctionnaire étaient les seuls à avoir subi un préjudice réel et recommanda que l'OMS leur verse une somme forfaitaire à titre de réparation, ainsi que des dépens.

8. Dans une lettre du 27 septembre 1999, le Directeur général déclara ne pas accepter cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

9. Le requérant fait valoir que, si l'«organisation responsable» peut procéder à un ajustement du barème des traitements, elle n'a pas le droit de décider de payer à la place une «prime forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension» qui a entraîné, pour ce qui le concerne, une diminution de 12 pour cent du montant de sa pension annuelle.

10. L'Organisation n'a pas prétendu que le paiement de la somme forfaitaire était conforme à la recommandation du CETL. Elle a en revanche soutenu que, conformément au libellé de l'étape F.3.5 de la partie IV du Manuel du CCQA, elle était habilitée à «apporter aux résultats de l'enquête les modifications qu'elle consid[érait] justifiées». L'enquête générale a tenu compte des ajustements de traitements recommandés à la suite de la mini-enquête, si bien que la seule période en cause est celle antérieure à juillet 1994. L'OMS considère que le paiement d'une somme forfaitaire n'est ni prévu ni interdit dans la méthode ou le Manuel. Puisque la mini-enquête a pris beaucoup plus de temps qu'à l'accoutumée et que l'enquête générale est intervenue peu de temps après, l'Organisation estime qu'elle était fondée à payer une somme forfaitaire.

11. L'étape F.3 de la partie IV du Manuel du CCQA porte sur l'examen des résultats de l'enquête par le siège de l'organisation désignée (le SEARO) et sur l'approbation par l'organisation responsable (le siège de l'OMS).

Selon l'étape F.3.4, après avoir examiné les données rassemblées lors de l'enquête et l'analyse qui en a été faite, l'organisation désignée confirme les résultats de l'enquête, tels qu'ils lui ont été présentés, ou propose des modifications. Elle procède également à l'examen du barème recommandé et propose les modifications qu'elle juge nécessaires.

L'étape F.3.5 prévoit que l'organisation désignée communique un exemplaire du rapport d'enquête à l'organisation responsable. Après examen, «l'organisation responsable peut apporter aux résultats de l'enquête les modifications qu'elle considère justifiées».

L'étape F.3.6 dispose : «Ayant examiné les résultats de l'enquête, l'organisation responsable approuve le barème des traitements et les indemnités connexes.»

L'Organisation a interprété les dispositions de l'étape F.3.5, qui lui permettent d'apporter des modifications aux résultats de l'enquête, comme l'autorisant à ne pas appliquer le barème des traitements dont il est question à l'étape F.3.6 et à verser une somme forfaitaire à la place. Le Tribunal considère qu'elle n'en a pas le droit. Le libellé de l'étape F.3.6 est clair : «Ayant examiné les résultats de l'enquête, l'organisation responsable approuve le barème des traitements...» Le paiement d'une somme forfaitaire n'équivaut pas à l'approbation d'un barème des traitements. La décision du Directeur général doit donc être annulée.

12. Le requérant ayant reçu une somme forfaitaire n'ouvrant pas droit à pension au lieu d'une augmentation de traitement, sa rémunération considérée aux fins de la pension n'a pas été majorée. Selon un mémorandum daté du 15 avril 1999 adressé au Comité d'appel du siège, s'il y avait eu une augmentation des traitements «générale» de 18,4 pour cent à dater du 1^{er} novembre 1993, la «pension annuelle» du requérant aurait été majorée de 12 pour cent.

13. L'Organisation indemnisera le requérant pour la perte des droits à pension qu'il a subie du fait qu'il a reçu une somme forfaitaire au lieu d'une augmentation de salaire. Comme l'OMS l'avait demandé au cas où le Tribunal rendrait un jugement qui lui serait défavorable, ce sont les tables actuarielles utilisées par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies qui serviront de base pour le calcul du montant de la pension que le requérant aurait reçu s'il avait bénéficié d'une augmentation de salaire de 18,4 pour cent entre le 1^{er} novembre 1993 et le 30 juin 1994. L'intéressé n'a pas droit à des dommages-intérêts pour tort moral mais il recevra 1 500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation paiera au requérant la réparation prévue au considérant 13.
3. Elle lui versera 1 500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. Toutes autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 10 novembre 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 2001.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet