

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

A. L.

c.

OMS

134^e session

Jugement n° 4537

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} M. C. A. L. le 19 décembre 2019, la réponse de l'OMS du 28 mai 2020, la réplique de la requérante du 30 juin et la duplique de l'OMS du 5 octobre 2020;

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 suivants:

La requérante conteste la décision de mettre fin à son engagement le 31 juillet 2018, date à laquelle elle a atteint l'âge de départ à la retraite conformément au Règlement du personnel alors en vigueur, ainsi que la décision de ne pas approuver une prolongation exceptionnelle de son engagement au-delà de l'âge de départ à la retraite.

Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 4527, également prononcé ce jour, sur les requêtes formées par quinze autres requérants pour contester la décision du Conseil exécutif de l'OMS de porter l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans à compter du 1^{er} janvier 2019 au lieu du 1^{er} janvier 2018.

Le 23 décembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies décida que, «le 1^{er} janvier 2018, au plus tard, les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies porter[ai]ent à 65 ans l'âge réglementaire de départ à la retraite des fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2014, en tenant compte des droits acquis des intéressés».

Le 13 janvier 2016, la directrice du Département des ressources humaines informa tous les fonctionnaires de l'OMS de la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, indiquant ce qui suit: «la date d'entrée en vigueur du relèvement de l'âge réglementaire de départ à la retraite nécessitera une modification du Règlement du personnel de l'OMS, que nous soumettrons au Conseil exécutif. [...] Entre-temps, l'âge réglementaire de départ à la retraite pour les fonctionnaires de l'OMS recrutés avant le 1^{er} janvier 2014 reste inchangé.»*

Le 15 avril 2016, la directrice du Département des ressources humaines adressa un autre courriel à tous les fonctionnaires, dans lequel elle indiqua ce qui suit: «En janvier 2017, l'administration présentera également les modifications du Règlement du personnel nécessaires pour relever l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans pour les fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2014. [...] Il est important de noter que ces modifications sont soumises à l'approbation du Conseil exécutif et prendront effet le 1^{er} janvier 2018.»*

À la 140^e session du Conseil exécutif de l'OMS, en janvier 2017, fut soulevée la question de savoir si la modification nécessaire pour porter l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans pour les fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2014 devait entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018, conformément à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de décembre 2015, ou à une date ultérieure, compte tenu des incidences financières pour l'OMS.

Le 1^{er} juin 2017, au cours de sa 141^e session, le Conseil exécutif décida que les modifications du Statut du personnel et du Règlement du personnel nécessaires pour porter l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans entreraient en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019.

* Traduction du greffe.

Les fonctionnaires de l’OMS en furent informés par un courriel de la directrice du Département des ressources humaines du 22 juin 2017.

En août 2017, la requérante, de même que d’autres fonctionnaires se trouvant dans une situation similaire, présenta une requête en révision de la décision de ne porter l’âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans qu’à compter du 1^{er} janvier 2019, au lieu du 1^{er} janvier 2018. Cette requête fut rejetée par une décision du 18 octobre 2017. La requérante ne figurait pas parmi les fonctionnaires qui, par la suite, introduisirent un recours contre cette décision devant le Comité d’appel mondial.

Lors d’une réunion tenue le 22 février 2018, la supérieure hiérarchique de la requérante discuta avec le Directeur général de la possibilité d’une prolongation exceptionnelle de l’engagement de la requérante au-delà de l’âge de départ à la retraite. Le Directeur général rejeta la demande verbale faite par la supérieure hiérarchique de la requérante et cette dernière en fut informée le même jour.

Le 15 mars 2018, la requérante fut informée que son engagement prendrait fin le 31 juillet 2018, date à laquelle elle atteindrait l’âge de départ à la retraite de 62 ans, conformément à l’article 1020.1 du Règlement du personnel.

Le 11 mai 2018, la requérante présenta une requête en révision de la décision de mettre fin à son engagement le 31 juillet 2018, prétendant également que la décision de ne pas lui accorder de prolongation exceptionnelle de son engagement violait ses droits.

La deuxième requête en révision de la requérante fut rejetée par une décision du 15 août 2018, aux motifs qu’elle était sensiblement identique à sa précédente requête rejetée par la décision du 18 octobre 2017, que la requérante n’avait pas déposé de demande de prolongation exceptionnelle de son engagement et n’avait donc pas épuisé les voies de recours interne, et que, même si le rejet par le Directeur général le 22 février 2018 de la demande verbale faite par sa supérieure hiérarchique pouvait être considéré comme une décision définitive, sa requête en révision à cet égard était frappée de forclusion. Enfin, elle n’avait pas invoqué d’inobservation des termes de son engagement.

Le 13 novembre 2018, la requérante introduisit un recours devant le Comité d'appel mondial contre la décision du 15 août 2018.

Dans son rapport du 1^{er} juillet 2019, le Comité d'appel mondial conclut que les demandes de la requérante relatives à la mise en œuvre de l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans étaient irrecevables, car frappées de forclusion. Il conclut également que la décision de mettre fin à son engagement le 31 juillet 2018 avait été prise conformément aux règles et procédures applicables et que ses conclusions relatives à la demande de prolongation étaient dénuées de fondement, dès lors qu'elle n'avait pas demandé de prolongation de son engagement. Il recommanda donc au Directeur général de rejeter le recours dans son intégralité, ce que fit le Directeur général par une décision du 9 septembre 2019. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa réintégration jusqu'à ce qu'elle atteigne le nouvel âge réglementaire de départ à la retraite de 65 ans. À titre subsidiaire, elle demande au Tribunal de lui accorder au minimum 574 322 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort matériel. Elle réclame 10 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral et 15 000 francs suisses à titre de dépens. Dans sa réplique, la requérante s'oppose aux demandes de jonction de l'Organisation.

L'OMS demande que la présente requête soit jointe à plusieurs autres requêtes similaires formées par d'anciens fonctionnaires pour contester la mise en œuvre de l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans ou, à titre subsidiaire, que toutes ces requêtes soient examinées au cours de la même session. Elle fait valoir que la requête est frappée de forclusion, dès lors que la requérante n'a pas contesté la décision du 18 octobre 2017 relative à la mise en œuvre de l'âge réglementaire de départ à la retraite à 65 ans. Elle fait également valoir que la requête est irrecevable *ratione materiae*, dès lors que la requérante n'a pas invoqué d'inobservation des termes de son engagement ni apporté la preuve d'un intérêt à agir. S'agissant de la conclusion relative à la décision de ne pas lui accorder de prolongation exceptionnelle de son engagement, l'OMS soutient qu'elle est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne. Elle demande au Tribunal de rejeter la requête

comme dénuée de fondement dans son intégralité. Si des dépens étaient octroyés, l’OMS demande que leur montant soit fixé par le Tribunal et que leur versement «soit subordonné à la réception des factures et des preuves de paiement et à l’impossibilité pour la requérante de prétendre à un remboursement par d’autres sources»*.

CONSIDÈRE:

1. Le 9 décembre 2019, une requête a été déposée devant le Tribunal par la requérante, ancienne fonctionnaire de l’OMS, en vue d’attaquer une décision du 9 septembre 2019 du Directeur général portant rejet de son recours contre une décision antérieure du 15 août 2018. Cette décision antérieure avait rejeté une requête en révision que la requérante avait présentée pour contester la décision de mettre fin à son engagement le 31 juillet 2018 en raison du fait qu’elle avait atteint l’âge réglementaire de départ à la retraite et le rejet de sa demande relative à une prolongation exceptionnelle de son engagement au-delà de l’âge de départ à la retraite.

2. En décembre 2015, l’Assemblée générale des Nations Unies a décidé que l’âge réglementaire de départ à la retraite pour les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies devait être porté à 65 ans. Cette décision devait s’appliquer aux fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2014. Elle prévoyait d’introduire cet âge réglementaire de départ à la retraite au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

3. Au sein de l’OMS, les fonctionnaires ont été informés par un courriel de la directrice du Département des ressources humaines, daté du 13 janvier 2016, que le Règlement du personnel serait modifié en conséquence et un courriel adressé aux fonctionnaires le 15 avril 2016 indiquait que les modifications entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Or tel n’a pas été le cas. Par suite des processus de délibération et de prise de décision au sein de l’OMS, le Conseil exécutif de l’OMS

* Traduction du greffe.

a décidé le 1^{er} juin 2017 que le changement de l'âge réglementaire de départ à la retraite, tel qu'envisagé dans la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Ce changement ne s'appliquerait donc pas aux fonctionnaires qui atteindraient l'âge de la retraite de 60 ou 62 ans en 2017 ou 2018.

4. Par lettre du 15 mars 2018, la requérante a été informée que, «conformément à l'article 1020.1 du Règlement du personnel, [son] engagement au sein de l'Organisation prendra[it] fin le 31 juillet 2018 qui marque la date à laquelle [elle] atteindra[it] l'âge réglementaire de départ à la retraite tel que précisé à l'article 1020 du Règlement du personnel»*. À cet égard, la lettre reflétait avec justesse les dispositions du Règlement du personnel alors en vigueur. L'article 1020.1 du Règlement du personnel indiquait en termes péremptoirs que «[l]es membres du personnel prennent leur retraite [...]» à l'un des âges proposés en fonction de la situation personnelle du fonctionnaire et sous réserve d'une décision du Directeur général de prolonger exceptionnellement l'engagement d'un fonctionnaire au-delà de l'âge de départ à la retraite.

5. Même si l'OMS a toujours contesté son droit de le faire, la requérante a engagé les procédures internes de révision et d'appel pour contester la décision de mettre fin à son engagement en juillet 2018, ce qui a donné lieu au rapport du Comité d'appel mondial du 1^{er} juillet 2019 recommandant le rejet du recours. Le Comité d'appel mondial a notamment conclu que la décision de mettre fin à l'engagement de la requérante en application de l'article 1020.1 du Règlement du personnel «a[vait] été prise conformément au cadre réglementaire et [que] la procédure en matière de résiliation d'engagement a[vait] été dûment suivie»*. Par lettre du 9 septembre 2019, la requérante a été informée du rejet de son recours. Comme indiqué précédemment, telle est la décision attaquée dans la présente procédure.

* Traduction du greffe.

6. La requérante avance ce qu'elle décrit comme cinq arguments juridiques de fond. Le premier est que l'OMS aurait violé une promesse concernant la soumission des modifications du Règlement du personnel relatives à l'âge réglementaire de départ à la retraite. Le deuxième argument, lié au premier, est que l'OMS aurait violé une promesse concernant la date d'entrée en vigueur des modifications nécessaires du Règlement du personnel. Le troisième est que le maintien du régime prévu à l'article 1020 du Règlement du personnel aurait violé le principe d'égalité de traitement. Le quatrième est que l'OMS aurait traité illégalement la demande de prolongation de la requérante. Le cinquième est que la résiliation de l'engagement de la requérante aurait violé une politique en matière de vieillissement en bonne santé. Le mémoire laisse planer une certaine ambiguïté sur la question de savoir s'il s'agit d'une politique de l'OMS uniquement ou de l'ONU plus généralement.

7. Quatre de ces cinq arguments (mais pas le quatrième relatif à la demande de prolongation) ont déjà été examinés dans un autre jugement rendu dans le cadre de la présente session (voir le jugement 4527) concernant une autre procédure introduite par quinze autres requérants, même si le contexte dans lequel les questions ont été soulevées dans l'autre procédure était différent. Dans la présente affaire, les moyens de la requérante comportent une lacune, en ce qu'ils ne font pas apparaître en quoi l'un quelconque de ces quatre arguments (qui, sur le fond, ont d'ailleurs été rejetés dans le cadre de l'autre procédure) aurait une incidence sur la légalité du Règlement du personnel alors en vigueur qui a été appliqué à la requérante dans la lettre du 15 mars 2018 mettant fin à son engagement. La requérante n'ayant pas démontré que le Règlement du personnel qui était appliqué n'avait aucun effet juridique, l'OMS était en droit, et même obligée, de l'appliquer. Comme indiqué précédemment, la règle applicable était libellée en termes péremptoirs.

8. Toutefois, il reste à examiner le moyen de la requérante selon lequel une demande faite verbalement au Directeur général le 22 février 2018 par sa supérieure hiérarchique de premier niveau, en vue d'obtenir la prolongation de son engagement au-delà de l'âge de départ à la

retraite, n'aurait pas été examinée selon les exigences énoncées dans le Règlement du personnel et dans les dispositions applicables du Manuel électronique de l'OMS. La réserve mentionnée à la fin du considérant 4 se trouve à l'article 1020.1.4 du Règlement du personnel, qui prévoit notamment ce qui suit: «Dans des circonstances exceptionnelles, le Directeur général peut, dans l'intérêt de l'Organisation, prolonger l'engagement d'un membre du personnel au-delà de l'âge de départ à la retraite [...]». Cette disposition contient certaines réserves qui ne sont pas pertinentes en l'espèce.

9. La demande de prolongation a été présentée dans les circonstances suivantes. Il s'agit de la version livrée par la requérante dans son mémoire, qui n'est pas contestée de manière convaincante par l'OMS. Le 22 février 2018, le Directeur général a rencontré la supérieure hiérarchique de premier niveau de la requérante. Pendant la réunion, la supérieure hiérarchique a demandé au Directeur général de prolonger l'engagement de la requérante «en se fondant sur un certain nombre d'arguments liés au travail et en particulier sur le fait que, lors de la prochaine Conférence des parties à la Convention, la requérante aurait un rôle essentiel dans les discussions sur le budget et les plans de travail des deux prochaines années»*. D'après la requérante, le Directeur général «a brièvement répondu qu'il avait décidé de ne faire droit à aucune demande de prolongation et qu'il ne ferait aucune exception à cette décision»*. D'après ce récit du déroulement de la réunion et sous réserve d'une règle de procédure importante qui sera examinée ci-après, la démarche du Directeur général était arbitraire et il n'a pas fait ce que lui imposait l'article 1020.1.4 du Règlement du personnel, à savoir déterminer s'il était dans l'intérêt de l'Organisation de prolonger l'engagement de la requérante eu égard aux motifs avancés par la supérieure hiérarchique de l'intéressée pour expliquer que ce serait le cas. Il semble incontestable, compte tenu du résumé des faits figurant dans la décision du 15 août 2018 relative à la révision administrative, que la requérante a été informée du rejet de la demande verbale de prolongation de son engagement le jour même.

* Traduction du greffe.

10. Dans la décision du 15 août 2018 relative à la révision administrative, le Sous-directeur général – Administration n’a pas accueilli la demande de la requérante relative au rejet de sa demande de prolongation pour deux raisons. La première était que la requérante n’avait pas épuisé les voies de recours interne mises à sa disposition «conformément à l’article 1020.1.4 du Règlement du personnel de l’OMS et aux dispositions correspondantes de la section III.10.8 du Manuel électronique de l’OMS sur la retraite et la retraite anticipée au paragraphe 20»*. Cette conclusion est apparemment fondée sur le postulat que la demande devait être faite par écrit et que la requérante aurait pu présenter une demande écrite après la réunion du 22 février 2018. La seconde raison est que, même si la déclaration faite par le Directeur général à la réunion du 22 février 2018 était une décision administrative définitive, une requête en révision de cette décision devait être présentée dans un délai de soixante jours, soit le 23 avril 2018 au plus tard. Or tel n’a pas été le cas.

11. Dans son rapport, le Comité d’appel mondial a conclu que la requérante n’ayant pas respecté la procédure prévue à la section III.10.8 du Manuel électronique pour demander une prolongation exceptionnelle de son engagement (apparemment en faisant une demande par écrit), elle n’avait pas épuisé les recours administratifs existants, comme l’exige l’article 1225.1 du Règlement du personnel. Finalement, le Comité d’appel mondial a conclu que «les allégations d’iniquité, d’inégalité, de partialité et de mauvaise foi [formulées par la requérante] concernant l’examen des demandes de prolongation [étaient] dénuées de fondement, dès lors qu’[elle] n’a[vait] pas demandé de prolongation de son engagement, comme l’exige l’article 1020.1.4 du Règlement du personnel»*. Dans la décision attaquée du 9 septembre 2019, le Directeur général a indiqué qu’il approuvait certaines considérations et conclusions du Comité d’appel mondial, y compris celle qui vient d’être mentionnée.

* Traduction du greffe.

12. Il convient d'examiner en premier lieu la question de savoir si une demande de prolongation doit être présentée par écrit. Le Règlement du personnel ne contient aucune règle expresse à cet effet, pas même dans la disposition applicable, à savoir l'article 1020.1.4. Toutefois, il existe une procédure pour demander la prolongation exceptionnelle d'un engagement, énoncée au paragraphe 20 de la section III.10.8 du Manuel électronique de l'OMS, qui prévoit ce qui suit: «Dans tous les cas, les demandes de prolongation doivent être soumises au Directeur général par l'intermédiaire du directeur du Département des ressources humaines et les demandes ne seront pas acceptées pour plus d'un an à la fois.»* Il n'est pas indiqué expressément que la demande doit être faite par écrit. Il est toutefois implicite qu'elle doit l'être. Dans ce contexte, l'emploi du mot «soumises» conduit clairement à cette conclusion. De plus, une procédure qui impose de présenter une demande par l'intermédiaire du directeur du Département des ressources humaines doit nécessairement se faire par écrit. Il est pour ainsi dire inévitable de présenter une demande de ce type, qu'elle soit faite par le fonctionnaire concerné ou par un supérieur hiérarchique au nom dudit fonctionnaire, sans expliquer les raisons pour lesquelles les circonstances étaient exceptionnelles et en quoi il était dans l'intérêt de l'Organisation d'accorder la prolongation, afin de convaincre le Directeur général de le faire. Il est évident que le directeur du Département des ressources humaines n'est pas censé être uniquement une «boîte aux lettres» servant à transmettre des demandes au Directeur général. Il ressort implicitement de ce dispositif que le directeur du Département des ressources humaines peut fournir des évaluations ou observations préliminaires pour aider le Directeur général à prendre la décision finale et, en particulier, à déterminer si la prolongation serait dans l'intérêt de l'Organisation. Il est difficile d'imaginer comment cette procédure pourrait être mise en œuvre si la demande pouvait être faite verbalement. Il est hautement improbable qu'il ait été envisagé qu'une demande puisse être faite verbalement, examinée puis transmise avec le risque que le directeur du Département des ressources humaines comprenne mal ou déforme, même innocemment, les propos de l'auteur de la demande.

13. Cette considération conduit à examiner plus avant ce qui s'est passé lors de la réunion du 22 février 2018. Le Directeur général n'examinait pas une demande écrite comme l'exige le paragraphe 20 de la section III.10.8 du Manuel électronique. Sa responsabilité d'examiner la demande comme l'exigeait l'article 1020.1.4 du Règlement du personnel n'était alors pas engagée. Même si la supérieure hiérarchique de la requérante avait été dissuadée de présenter une demande de prolongation au nom de l'intéressée (comme tel semble avoir été le cas) en raison de ce que le Directeur général avait dit, cela n'empêchait pas la requérante de présenter elle-même (par l'intermédiaire de la directrice du Département des ressources humaines) une demande écrite de prolongation de son engagement et d'exposer les raisons avancées par sa supérieure hiérarchique de premier niveau, et toute autre raison qu'elle aurait souhaité fournir. Si elle avait agi ainsi, le Directeur général aurait été tenu d'examiner la demande sur le fond et, par référence à l'article 1020.1.4 du Règlement du personnel, de décider s'il acceptait ou rejetait la demande. Une telle décision aurait pu faire l'objet d'une révision interne, d'un recours et, en fin de compte, d'une requête devant le Tribunal. Si le Directeur général, après avoir examiné la demande, avait adopté le point de vue qu'il a exprimé à la réunion du 22 février 2018, les motifs de contester la décision tant en interne que devant le Tribunal auraient été fondés. Mais, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas de décision sur une demande de prolongation de l'engagement de la requérante susceptible d'être examinée par le Tribunal, dès lors qu'il n'y a pas eu de demande en ce sens. En l'absence de demande, deux autres moyens de la requérante (relatifs à la promesse qu'aurait faite le Directeur général d'examiner les demandes de prolongation d'une manière particulière et à la violation alléguée du principe d'égalité de traitement) sont sans objet.

14. Par conséquent, les moyens de la requérante relatifs à la prolongation d'engagement sont dénués de fondement.

* Traduction du greffe.

15. Il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments de l'OMS concernant la recevabilité de la présente requête.

16. En l'espèce, l'OMS sollicite la jonction de la requête avec d'autres requêtes formées par des fonctionnaires dont l'engagement a pris fin dans des circonstances sensiblement identiques ou, à titre subsidiaire, demande que toutes ces requêtes soient examinées au cours de la même session. C'est cette dernière solution qui a été retenue. La requérante s'oppose à la jonction. Bien que les événements sur lesquels reposent ces différentes requêtes soient essentiellement les mêmes et que certains des arguments juridiques soient similaires ou identiques, une jonction ne se justifie pas et chaque requérant est en droit de voir sa requête examinée dans le cadre d'un jugement traitant de sa situation et de son argumentation propres.

17. La requérante n'ayant pas établi que la décision de mettre fin à son engagement ou le refus de prolonger exceptionnellement son engagement étaient entachés d'erreurs de droit, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M. Clément Gascon, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE CLÉMENT GASCON ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ