

SOIXANTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire TAYLOR

Jugement No 784

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. David John Taylor le 10 mars 1986 et régularisée le 23 avril, la réponse de la PAHO en date du 3 juillet, la réplique du requérant du 13 août et la duplique de la PAHO du 15 octobre 1986;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

Eduardo Alvarez

Eduardo Aquino del Puerto

Luis Alberto Arango

Hans Bahnemann

Carlos Maria Cuneo

John Fitzsimmons

Jaime Gamarra

Miguel Gueri

Enid Harden

José Augusto Hueb

Martha Manley de Carias

Julio de Araujo Mesquita

Marina Navarrete

Ramon Ocegüera

Carlos Pacheco

Héctor Sosa Padilla

Una Reid

Juan Ricardo Rios

Sinforiano Rodriguez

Henry Salas

Norma Siciliano

Silvere Simeant

Magnus Stael Sondahl

Paul Sutmoller

Jorge Tavera

Edgardo Torres

Eugène Vadies

Otoniel Velasco

Maria Elma Fernandez Viera

Adan Young Torres

Juan Antonio Zapatel Vasquez;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 380.4, 440.3 et 1230.1 du Règlement du personnel de la PAHO et les dispositions II.2.920-1020 du Manuel de l'OMS;

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 allégués suivants :

A. En décembre 1982, la PAHO avait accordé au requérant, ressortissant britannique, un contrat de durée déterminée à un poste P.4 de technicien à Kingston, Jamaïque. Les intervenants sont également occupés dans divers bureaux extérieurs. Tous sont des agents de la PAHO, sauf M. Vadies, qui est au service de l'OMS. En octobre 1983, le Comité exécutif de l'Organisation avait prié le Directeur d'établir des règles analogues à celles de l'OMS et des Nations Unies pour ce qui est de la monnaie de paiement des traitements et des allocations, des exceptions pouvant être accordées "si des circonstances spéciales le justifient à tel ou tel lieu d'affectation". Le 21 mai 1984, le Directeur publia la directive No 84-06 dans l'exercice de son pouvoir aux termes de l'article 380.4 du Règlement du personnel de la PAHO : "Tous les paiements dus aux membres du personnel sont versés dans les monnaies et aux taux de charge que fixe le Directeur compte dûment tenu des intérêts légitimes des membres du personnel." Les membres du personnel de la catégorie professionnelle occupés dans des bureaux extérieurs recevraient en monnaie locale un pourcentage fixe de la rémunération mensuelle, constituée par le traitement de base et par les allocations, moins les cotisations aux caisses d'assurance et de pension; ils recevraient le reste en dollars des Etats-Unis. Le Manuel de l'OMS serait modifié et des instructions express seraient envoyées à tous les bureaux extérieurs. Il s'ensuivit qu'à compter du 1er juillet 1984, le requérant et les intervenants reçurent 30 pour cent de leur rémunération en monnaie locale. Le 18 juin, le requérant et huit autres agents envoyèrent un télégramme de protestation au siège, à Washington. Le 21 août 1984, il soumit un préavis d'appel conformément à l'article 1230.1 du Règlement du personnel suivi, le 13 mars 1985, du dépôt de l'appel. Dans son rapport du 25 octobre 1985, le Comité d'appel du siège recommanda le rejet du recours, mais en suggérant l'établissement de nouvelles dates pour le paiement des traitements, de façon à pouvoir tenir compte des taux de change les plus récents. Dans une lettre du 10 décembre 1985, qui constitue la décision attaquée, le Directeur informa le requérant qu'il rejetait l'appel, mais qu'il ferait tout ce que le Règlement lui permettait pour ne pas se laisser distancer par l'évolution des taux du marché.

B. Le requérant conteste non pas la politique appliquée elle-même, dont il admet la légalité aux termes de l'article 380.4 et des dispositions II.2.920-1020 du Manuel de l'OMS, mais bien les mesures prises par la PAHO durant la période de transition qui, à son avis, enfreignent : 1) les dispositions de son contrat d'emploi; 2) la condition fixée à l'article 380.4 du Règlement. 1) Il est dit à l'article 440.3 du Règlement que "l'offre d'engagement (y compris le Statut du personnel et le Règlement du personnel) et l'avis d'acceptation constituent le contrat". L'offre faite au requérant mentionnait son traitement en dollars des Etats-Unis et il a droit au paiement en dollars tout au long de sa présente nomination et jusqu'à ce qu'un nouveau contrat prévoie d'autres dispositions. Le contrat a été modifié par un simple changement de politique administrative. Il doit être interprété de manière à donner plein effet à tous ses éléments : si le Directeur peut se permettre de payer le salaire du requérant en monnaie locale, sa rémunération

vaut moins parce que la monnaie est faible. Comme le contrat précise que l'allocation d'installation est payable en monnaie locale, il s'ensuit que la monnaie dans laquelle une somme est due est spécifiée, et que c'est dans cette devise qu'elle doit être payée. 2) Le Directeur n'a pas tenu dûment compte des "intérêts légitimes des membres du personnel", comme le veut l'article 380.4 du Règlement. Il a opéré le changement sans réfléchir à ses conséquences pour le personnel dans les pays à monnaie faible. Certes, il y a eu quelques douzaines de dérogations, mais en quelque sorte après coup et, de plus, personne ne sait sur la base de quels critères elles sont accordées. Il demande à recevoir la totalité de sa rémunération en dollars des Etats-Unis à compter du 1er juillet 1984. Il prétend une indemnité pour tort moral, ses dépens et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que du moment que la politique de paiement est licite, ainsi que le requérant l'admet, la plupart des objections ne peuvent être retenues. 1) Il n'y a pas eu inobservation du contrat car celui-ci est soumis aux dispositions du Règlement du personnel et l'article 380.4 habilite le Directeur à déterminer à tout moment la monnaie de paiement. Les traitements et les allocations ne sont indiqués en dollars qu'à des fins comptables. L'interprétation que le requérant donne de son contrat et son affirmation que la politique administrative ne saurait le modifier sont dépourvues de pertinence car elles s'opposent aux dispositions de l'article 380.4, qu'il ne conteste pas. Il serait erroné de payer le personnel entièrement en dollars jusqu'à l'expiration des contrats de durée déterminée car la monnaie de paiement dépendrait alors de la date d'expiration du contrat. Il ne peut pas y avoir de période de transition. 2) La nouvelle politique a été adoptée après des années de délibérations. Les membres du personnel ont été dûment informés et consultés; les conséquences que le nouveau système a pour eux ont été pleinement examinées. Le requérant n'établit pas avoir souffert un tort. Il est raisonnable de supposer qu'il dépense au moins 30 pour cent de son traitement à la Jamaïque pour faire face à ses besoins courants. En outre, des dérogations individuelles peuvent être accordées et l'ont été pour soulager certaines situations. Ainsi le requérant a été entièrement payé en dollars en décembre 1984 et en janvier 1985, alors qu'il était en congé dans les foyers. Plusieurs intervenants, eux aussi, ont bénéficié de dérogations.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que la PAHO interprète l'article 380.4 du Règlement de façon erronée : elle est mal venue à supposer, ainsi qu'il ressort de sa réponse, que le Règlement permet de modifier à n'importe quel moment la monnaie de paiement. Ce que le Règlement exige, c'est qu'il soit tenu "dûment compte" des intérêts des membres du personnel et la PAHO n'aborde pas la question principale : des mesures transitoires sont-elles possibles ? Le seul autre moyen qu'elle avance, c'est que le dollar n'est qu'une monnaie de compte, d'où elle estime qu'elle n'est pas tenue de payer en dollars. Mais l'offre d'emploi donne aux membres du personnel des raisons d'escompter le paiement dans les différentes monnaies mentionnées pour les différents éléments de la rémunération. L'Organisation n'a pas établi que l'article 380.4 du Règlement a été respecté. Quelle que soit la longueur des débats qui l'ont précédée, la nouvelle politique est favorable aux Etats membres et non pas au personnel. Rien n'était l'affirmation selon laquelle le requérant dépense un tiers de sa rémunération en monnaie locale. Une réduction de rémunération lui cause un tort : il situe sa perte entre 150 et 250 dollars de la Jamaïque par mois. Les dérogations sont accordées pour des raisons subjectives et ne soulagent pas correctement la situation des intéressés.

E. Dans sa duplique, la PAHO développe ses principaux arguments. Elle n'a pas, observe-t-elle, enfreint les dispositions du contrat d'emploi du requérant. Le Directeur a exercé ses pouvoirs en tenant dûment compte des intérêts du personnel. Il a, en particulier, annoncé la mesure en temps utile. Le requérant prend ses désirs pour des droits. La PAHO n'a pas non plus contrevenu aux dispositions de l'article 380.4 du Règlement du personnel, et le requérant n'a pas répondu aux arguments avancés sur ce point dans la réponse. Il n'est pas prouvé qu'il ait subi un tort quel-conque et encore moins que sa situation soit devenue difficile. Il ne perd rien, car le taux de change que les Nations Unies appliquent au dollar à la Jamaïque est le taux légal maximum. Le système des exemptions fonctionne correctement, et de nombreux membres du personnel s'en sont vu accorder selon des critères appliqués de façon objective et cohérente.

CONSIDERE :

1. Pour le Tribunal, il n'y a pas eu inobservation du contrat par le Directeur.

2. L'offre d'engagement, qui avait été faite au requérant sur une formule imprimée, précisait qu'elle était "[conforme] aux modalités et conditions indiquées ci-dessous". En voici quelques-unes :

i) "l'engagement est régi par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel dont un exemplaire est joint à la présente"; (traduction du greffe)

ii) "la nomination peut être révisée et adaptée si le Statut du personnel ou le Règlement du personnel venait à être modifié"; (traduction du greffe)

iii) "si vous êtes disposé à accepter l'engagement conformément aux modalités et aux conditions indiquées, veuillez retourner les annexes dûment remplies et signées ..." (traduction du greffe).

Il est dit dans la lettre d'acceptation :

"J'accepte l'offre d'engagement selon les modalités définies dans votre lettre..."

La formule de disposition relative au personnel, qui faisait partie du contrat, précise ce qui suit :

"Votre nomination est régie par les modalités et les conditions spécifiées ou prévues dans le Statut du personnel, le Règlement du personnel et les directives du Directeur ..., telles qu'elles ont été modifiées".

3. Cela étant, le requérant savait pertinemment, lorsqu'il a reçu et lu l'offre d'engagement, que celui-ci était régi par le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que par les directives du Directeur, telles qu'elles pourraient être modifiées par la suite, fût-ce unilatéralement, et non pas seulement par les textes en vigueur au moment de l'offre.

Il signa la formule d'acceptation, qu'il renvoya au Directeur.

L'article 380.4 du Règlement du personnel a la teneur suivante :

"Tous les paiements dus aux membres du personnel sont versés dans les monnaies ... que fixe le Directeur, compte dûment tenu des intérêts légitimes des membres du personnel."

L'article 440.3 est ainsi conçu :

"L'offre d'engagement (y compris le Statut du personnel et le Règlement du personnel) et l'avis d'acceptation constituent le contrat ...".

4. Il est vrai que le traitement du requérant était exprimé en dollars des Etats-Unis. Mais à sa 91^e session, en octobre 1983, le Comité exécutif de l'Organisation a adopté une résolution invitant le Directeur à introduire aussitôt que possible des règles analogues à celles qui étaient suivies dans d'autres régions de l'OMS, ou appliquées par les Nations Unies, pour ce qui est de la monnaie de paiement des traitements et des allocations.

Le 21 mai 1984, le Directeur publia la directive 84.06 donnant effet à la résolution susmentionnée et appelant l'attention sur les dispositions II.2.920 à 990 et 1020 du Manuel de l'OMS.

5. Le Tribunal rejette l'argument du requérant, à savoir que la monnaie dans laquelle le traitement ou une partie du traitement est payable ne peut être déterminée que par les Etats membres de la PAHO, et non par le Directeur seul. En effet, en juillet 1984, les dispositions II.2.920 à 990 et 1020 du Manuel de l'OMS ont été elles-mêmes modifiées, donnant ainsi officiellement effet à la décision du Comité exécutif.

La disposition II.2.920 modifiée du Manuel a la teneur suivante :

"Monnaie des paiements

920 Indépendamment de l'emplacement du lieu d'affectation du fonctionnaire, les membres du personnel de la catégorie professionnelle ... reçoivent leur traitement net de base et les allocations dans les monnaies suivantes :

920.1 30 pour cent au minimum dans la monnaie du lieu d'affectation, fraction qualifiée de "paiement sur le terrain";

920.2 le solde, une fois opérées les déductions prévues dans les présentes dispositions, dans une seule autre monnaie." (Traduction du greffe).

Cette disposition habilite le Directeur à modifier le contrat du requérant en versant en monnaie jamaïcaine 30 pour cent de son traitement.

6. Le requérant admet que le Directeur peut déterminer, en vertu de l'article 380.4 du Règlement du personnel, la monnaie dans laquelle les fonctionnaires sont payés, mais il soutient que son pouvoir en la matière n'est pas absolu : le Directeur doit l'exercer compte dûment tenu des intérêts légitimes des membres du personnel. En l'espèce, selon lui, le Directeur ne l'a pas fait.

7. Cet argument n'est nullement fondé.

Premièrement, avant d'appliquer la nouvelle politique, le Comité exécutif, à sa 90^e session (juin 1983), a discuté la modification envisagée avec l'Association du personnel, qui a défendu activement son dossier. En mai 1984, l'Association a de nouveau longuement discuté la question avec l'administration à l'occasion de son assemblée annuelle.

Secondement, en juillet 1984, lors de la modification du Règlement du personnel pour donner effet à la nouvelle politique, des dispositions ont été inscrites dans ce texte pour permettre aux fonctionnaires de demander des dérogations en invoquant les circonstances pénibles qui pourraient résulter pour eux des nouvelles mesures. Les demandes ont été examinées de cas en cas par un comité spécial institué à cette fin, qui en a étudié une cinquantaine, dont une présentée par le requérant et d'autres par plusieurs intervenants.

8. Les interventions sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête, ainsi que les interventions dans la mesure où elles sont recevables, sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 décembre 1986.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner