

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire Heitz (No 3)

Jugement No 1605

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), formée par M. André Joseph Léon Heitz le 3 octobre 1995, les observations présentées le 30 janvier 1996 par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), la réponse de l'Union du 8 mars, la réplique du requérant du 11 avril, les observations de la CFPI à ce sujet datées du 23 mai et la lettre du 1^{er} juillet 1996 du Secrétaire général de l'UPOV informant le greffier du Tribunal que l'Union n'entendait pas présenter de mémoire en duplicque;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. Le requérant, ressortissant français, est employé par l'Union en qualité de directeur conseiller au grade D.1 et il est membre de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Comme dans les autres organisations du système commun des Nations Unies, la rémunération du personnel de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures de l'UPOV peut être augmentée d'une indemnité de poste dans le but de garantir qu'elle ait le même pouvoir d'achat quel que soit le lieu d'affectation. Le mécanisme de l'indemnité de poste est expliqué dans le jugement 1457 (affaires Di Palma et consorts), aux considérants 2 à 9.

Ce que l'on appelle l'indice d'ajustement sert d'indicateur du coût de la vie dans chaque lieu d'affectation par rapport à l'indice de New York, qui fournit le point de comparaison pour l'ensemble du système commun. Le 21 décembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 44/198. Elle faisait ainsi sienne une recommandation de la CFPI tendant à supprimer l'élément dit de dégressivité du système des ajustements et à considérer les cotisations de pension comme un élément distinct de l'indice d'ajustement.

Dans une ancienne édition du fascicule de la CFPI intitulé Le système des ajustements -- Description du système et de son fonctionnement, la notion de dégressivité, dénommée encore régression, était décrite dans les termes suivants :

Les ajustements ne sont pas soumis à retenue pour pension et n'ont pas pour objet de compenser la totalité des mouvements du coût de la vie, ni des fluctuations des taux de change, dans un lieu d'affectation donné. Pour chaque augmentation de 5 p. 100 du coût de la vie, la compensation assurée par l'ajustement varie de 4,1 p. 100 du grade D-2 à 4,5 p. 100 du grade P-1, la moyenne étant de 4,35 p. 100 du grade P-4. Bien que les variations dues aux fluctuations monétaires soient immédiatement incorporées aux indices et puissent parfois déterminer un changement de classe si le coût de la vie a augmenté par ailleurs, en règle générale le montant de l'indemnité de poste n'est modifié que lorsque le coût de la vie, exprimé par l'indice d'ajustement, a augmenté de 5 p. 100.

Le montant de l'ajustement représente un certain pourcentage du traitement net de base, qui varie selon la classe et l'échelon. Par exemple, à l'échelon I du grade P-1, ce pourcentage est de 0,889 p. 100 et à l'échelon V du grade P-5, il est de 0,852 p. 100 pour chaque augmentation de 1 p. 100 du coût de la vie exprimée en dollars des Etats-Unis. Cette diminution progressive du taux à mesure que la classe s'élève, appelée régression verticale, a pour objet de tenir compte de trois éléments de l'ensemble de la structure des traitements des administrateurs. En premier lieu, elle tient compte du fait que la cotisation versée par un fonctionnaire à la Caisse des pensions (dont le montant est établi en dollars des Etats-Unis) n'est pas considérée comme un élément du coût de la vie; chaque fonctionnaire, en fait, verse à la Caisse des pensions une cotisation représentant 7 p. 100 de son traitement considéré aux fins de la pension et ce montant ne varie pas en fonction du coût de la vie au lieu d'affectation. Une deuxième raison de ménager une régression des taux de compensation à mesure que le grade s'élève est que l'on considère que la hausse du coût de la vie frappe plus durement les fonctionnaires qui ont un revenu moins élevé. Enfin, comme il s'agit d'un ajustement s'appliquant au traitement net, il convient de tenir compte du fait que les autres ajustements analogues appliqués dans un contexte national sont généralement calculés sur la base du traitement brut et donc soumis aux effets de l'impôt progressif sur le revenu.

Après consultation de la Caisse des pensions, la CFPI a mis au point, en juillet 1990, une méthode destinée à donner effet à la résolution 44/198. A chaque relèvement des cotisations de pension, le montant dû au titre de l'indemnité de poste était réduit d'un tiers de l'augmentation des cotisations. Il apparut avec le temps que cette situation entraînait un double comptage puisque non seulement l'indemnité de poste était réduite mais le personnel versait des cotisations plus élevées à la Caisse, d'où une réduction de sa rémunération. Cela revenait à lui faire contribuer plus que sa part, soit un tiers, de l'intégralité des versements à la Caisse.

S'étant rendu compte que la nouvelle méthodologie produisait des effets indésirables et non voulus, la CFPI a décidé à sa 41^e session, qui s'est tenue du 1^{er} au 19 mai 1995, qu'elle inclurait les cotisations effectives dans l'indice d'ajustement à compter du prochain ajustement du barème global des rémunérations ... considérées aux fins de la pension. Cet ajustement devait avoir lieu le 1^{er} novembre 1995.

Le Statut du personnel de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) s'applique également au personnel de l'Union. Dans une circulaire du 18 juillet 1994 portant le numéro 41/1994, l'OMPI a indiqué aux membres de son personnel quel était le multiplicateur⁽¹⁾ qu'elle allait appliquer aux traitements du mois de juillet 1994. Ce même multiplicateur devait aussi s'appliquer au personnel de l'Union. Par une lettre datée du 23 août 1994, le requérant a demandé au Secrétaire général de l'UPOV de rectifier son bulletin de paie pour le mois de juillet, au motif, notamment, qu'il y avait eu une erreur dans le calcul de son indemnité de poste. N'ayant pas obtenu de réponse, il a saisi, le 7 novembre 1994, le Comité d'appel de l'OMPI, auquel le personnel de l'Union a lui aussi accès. Dans son rapport daté du 23 mai 1995, le Comité a recommandé que l'on informe les organes directeurs de l'Union du tort subi par le requérant du fait que l'augmentation des cotisations n'avait pas été prise en compte dans le calcul du multiplicateur de l'indemnité de poste, et que l'on propose à ces organes des mesures aptes à réparer ce tort, avec effet rétroactif au mois d'août 1992. Dans un mémorandum daté du 6 juillet 1995, qui constitue la décision définitive attaquée, le Secrétaire général a fait savoir au requérant qu'il rejetait les recommandations du Comité d'appel.

B. Le requérant conteste le double comptage qu'implique la méthode de calcul de l'indemnité de poste. Bien que se félicitant de ce que la Commission ait reconnu son erreur, il affirme qu'elle a mis trop de temps avant de tenir compte, dans sa méthode, de l'abandon du système de la dégressivité, de la règle selon laquelle le personnel paie le tiers des cotisations à la Caisse des pensions et l'Union les deux tiers, et du principe de l'égalité de traitement du personnel.

Il demande au Tribunal d'annuler les décisions constituées par son bulletin de paie de juillet 1994 et d'ordonner au Secrétaire général : 1) de recalculer son traitement pour ce mois-là suivant la méthode appliquée par la Commission en novembre 1995 et de payer la différence entre les montants dus et les montants effectivement perçus; 2) de faire de même pour les mois précédents depuis juillet 1991 et pour les mois suivants en commençant par le mois d'août 1994; 3) de lui payer les intérêts composés sur les sommes dues, au taux de 10 pour cent l'an; et 4) de lui verser 3 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans des observations qu'elle a été invitée à présenter conformément à l'article 13, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal et à la procédure établie dans le jugement 1417 (affaires Damond et consorts), la Commission affirme que le requérant a tort de demander l'application rétroactive de la nouvelle méthode. Le système de l'indemnité de poste est une question complexe, et l'on ne pouvait donc pas raisonnablement s'attendre à ce que l'erreur soit détectée et corrigée dans des délais plus brefs. De toute façon, les décisions de la Commission ne s'appliquent jamais rétroactivement : la rectification rétroactive du traitement de quelque dix-huit mille fonctionnaires ou anciens fonctionnaires serait une opération onéreuse et déraisonnable. D'ailleurs, la jurisprudence considère comme irrecevable toute demande de paiement d'émoluments dus, mais non encore versés, lorsqu'elle est présentée au-delà du délai imparti.

D. Dans sa réponse, l'UPOV déclare qu'elle ne saurait contester les méthodes de la Commission. Mais elle reconnaît le droit du requérant à attaquer toute décision de l'Union dont il considère qu'elle a eu pour résultat l'application d'une méthode illégale. A son avis, seules sont recevables les demandes de rectification des traitements des deux dernières années précédant la décision attaquée.

E. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments et réfute les observations présentées par la Commission. Il réitère que cette dernière aurait pu corriger l'erreur en quelques jours ou du moins en quelques semaines et que sa mauvaise volonté justifie une rectification rétroactive.

F. Dans des observations supplémentaires, la Commission répond aux questions soulevées dans la réplique, dont elle souligne qu'elles sont dues pour une large part à une mauvaise compréhension du système.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste le montant de sa rémunération pour le mois de juillet 1994. Il affirme qu'il y a une erreur dans la méthode suivie par la Commission de la fonction publique internationale pour tenir compte, dans le calcul de son indemnité de poste, de ses cotisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le montant de l'indemnité de poste dépend de ce que l'on appelle un multiplicateur, lequel est appliqué au traitement net de base du personnel afin que la rémunération de ce dernier ait le même pouvoir d'achat que celle du personnel des Nations Unies à New York. La Commission détermine elle-même les méthodes de calcul de l'indice d'ajustement de poste.

2. Dans ses jugements 1457 (affaires Di Palma, Mossaz et Zotine), 1458 (affaires Damond, Pautasso et Royles), 1459 (affaires Hoebreck, Schwarz et Yossifov) et 1460 (affaires Derqué, Hansson No 2, Ilardi, Makádi et Seinet), le Tribunal a déjà traité de la prise en compte des éléments dépenses locales, loyer/frais de logement et dépenses non locales dans l'indice d'ajustement de poste. Un autre élément qui intervient dans le calcul de l'indice est le montant des cotisations versées par le personnel à la Caisse des pensions, qui sont automatiquement déduites du traitement mensuel. Ces cotisations sont calculées en pourcentage de la rémunération considérée aux fins de la pension, rémunération dont le montant est indiqué dans une annexe aux Statuts de la Caisse. Ce pourcentage est de 23,7. L'Union en paie les deux tiers et chaque fonctionnaire affilié à la Caisse, le tiers restant.

3. Étant donné que la rémunération considérée aux fins de la pension est la même pour tous les lieux d'affectation, les dépenses encourues par le personnel pour payer ses cotisations de pension nécessitent une prise en compte particulière dans le système de l'ajustement de poste. Il faut également considérer le fait que de temps en temps -- normalement une fois par an -- la Commission ajuste les montants des rémunérations considérées aux fins de la pension pour le personnel de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures, dans le but de prendre en considération la moyenne pondérée des changements intervenus dans les rémunérations nettes à New York. Différentes méthodes ont été proposées et suivies au fil des ans pour tenir compte des cotisations dans l'indice. À l'exception d'un bref intervalle entre 1987 et 1988, la méthode retenue pendant de nombreuses années et jusqu'en juillet 1990 ne considérait pas les cotisations comme un élément de dépenses. En fait, chaque fois qu'une modification des dépenses locales dépassait un certain pourcentage, l'indice n'était ajusté que sur la base d'une partie de ce pourcentage. La Commission a procédé à un réexamen complet du système en 1989. Dans un rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, elle a recommandé que les cotisations versées à la Caisse des pensions soient considérées comme un élément distinct de l'indice, afin d'éviter que les dépenses de cotisations ne soient prises en charge par l'organisation dans des proportions plus grandes que prévu par rapport à ce que paie le personnel.

4. Dans sa résolution 44/198 du 21 décembre 1989, l'Assemblée générale a adopté, avec effet au 1^{er} juillet 1990, les recommandations de la CFPI tendant à supprimer l'élément dit de dégressivité⁽²⁾ du système des ajustements et à considérer les cotisations à la Caisse des pensions comme un élément distinct de l'indice. Pour donner effet à cette résolution, la Commission a décidé que les cotisations seraient incluses dans l'indice avec un coefficient de pondération différent pour chaque lieu d'affectation, mais que leur valeur -- pour reprendre les termes mêmes utilisés par la Commission dans ses écritures -- serait gelée à l'indice 100 pour les mises à jour périodiques quelles que soient les augmentations qui pourraient intervenir dans le taux des cotisations.

5. En 1993, cependant, il est apparu que cette méthode avait ce que la Commission appelle

l'effet indésirable à la fois de réduire l'indemnité de poste perçue par le personnel d'un tiers du montant de toute augmentation des cotisations à la Caisse des pensions et d'augmenter de la même somme les déductions sur les traitements; cela signifiait en fait que le personnel payait deux fois à chaque augmentation des cotisations, et donc contribuait plus que sa part, soit environ un tiers, de l'intégralité des cotisations versées à la Caisse.

Le secrétariat de la Commission a alors renvoyé l'affaire devant le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA). Le Comité s'est réuni en mai 1993 et, dans son rapport à la Commission, a préconisé l'exclusion des cotisations des fonctionnaires de l'indice d'ajustement de poste. Après avoir examiné cette recommandation à sa 38^e session (juillet-août 1993), la Commission a demandé au CCPQA de lui faire savoir

quels seraient les effets de sa recommandation sur l'actualisation périodique de l'indice et les comparaisons entre les lieux d'affectation.

6. Suite à son examen de la question en mai-juin 1994, le CCPQA a proposé une autre solution. Il a recommandé -- selon ses propres termes -- :

à compter de la prochaine série d'enquêtes intervilles, l'inclusion des cotisations effectives dans l'actualisation périodique de l'indice d'ajustement, tant que le taux de cotisation du personnel restait égal à 7,9 % de la rémunération considérée aux fins de la pension.

La Commission s'est saisie du rapport du Comité consultatif lors de sa 40^e session, en juin-juillet 1994, mais elle n'a pas pu l'étudier de manière approfondie car le texte n'était pas encore disponible en français. Elle est revenue sur la question à sa 41^e session, en mai 1995. Elle a alors approuvé en substance la nouvelle recommandation visant à inclure les cotisations dans le calcul de l'indice : la nouvelle méthode devait s'appliquer au prochain ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension, en novembre 1995.

7. Le requérant demande que son traitement du mois de juillet 1994 soit recalculé selon la nouvelle méthode applicable à dater de novembre 1995. Il présente la même demande pour les mois précédents, depuis juillet 1991, et pour les mois suivants, à partir d'août 1994, et réclame le paiement de la différence. Il demande également des intérêts au taux de 10 pour cent l'an, et les dépens. La décision qu'il attaque est celle que le Secrétaire général a prise le 6 juillet 1995 et qui consiste à refuser de recalculer les traitements du personnel pour juillet 1994 et pour les autres mois.

8. Dans son jugement 1265 (affaires Berlioz et consorts), le Tribunal a conclu, au considérant 22, que le personnel peut mettre en cause la validité de toute norme de la CFPI qui sert de support aux décisions qu'il attaque. Et la principale question soulevée dans la présente requête consiste à savoir si l'on doit rendre rétroactive la nouvelle méthode utilisée pour prendre en compte les cotisations du personnel dans l'indice -- méthode applicable à compter de novembre 1995, date de l'ajustement de l'échelle des rémunérations considérées aux fins de la pension.

9. Il n'est pas contesté que la méthode était techniquement entachée d'irrégularité en ce que, comme la Commission l'a elle-même admis en mai 1993, elle entraînait un double comptage. Mais le requérant soutient que la Commission n'aurait pas dû commettre cette irrégularité; que, l'ayant détectée, son secrétariat aurait dû procéder de son propre chef à la rectification au lieu de porter l'affaire devant le CCPQA et la Commission; et que, comme il ne l'a pas fait, la Commission aurait dû détecter l'erreur -- en particulier le fait que la dégressivité n'avait pas été entièrement supprimée de l'indice -- au plus tard après les tout premiers cas d'application; enfin, qu'elle aurait dû procéder à la rectification au plus tard en août ou septembre 1993. En fait, la situation s'est aggravée à cause de deux nouveaux retards, d'abord pour la saisine du CCPQA et ensuite pour l'examen du rapport de ce dernier, la version française n'étant pas disponible, si bien que ce n'est qu'en mai 1995 que la nouvelle méthode a été adoptée.

10. Les questions qui se posent sont donc de savoir si l'irrégularité aurait dû ne pas se produire au départ; ou si, ayant été détectée en mai 1993, elle aurait dû être corrigée au plus tard en août ou septembre 1993; ou si le secrétariat aurait pu prendre lui-même l'initiative d'une rectification sans en référer au CCPQA et à la Commission; ou, enfin, si la Commission a volontairement tardé à modifier la méthode.

11. Alors que le requérant estime que la méthode utilisée pour tenir compte des cotisations du personnel à la Caisse des pensions est relativement simple, la Commission considère que, de par sa nature même, elle est au contraire très complexe, et elle cite à l'appui de cette affirmation les rapports que le secrétariat a transmis au CCPQA et ceux que le Comité a lui-même produits. Elle fait remarquer que trois années se sont écoulées sans que personne, pas même les associations du personnel, ne s'aperçoive de l'erreur; que, à la suite de la détection et de l'analyse de l'irrégularité par les statisticiens, la solution recommandée par le CCPQA devait être renvoyée devant la Commission pour un nouvel examen, et que le Comité a ensuite changé d'avis et recommandé une autre solution. La Commission explique que si le système est d'une telle complexité, c'est que les situations dont il doit tenir compte sont elles-mêmes complexes. Le système doit garantir une équivalence de pouvoir d'achat entre quelque deux cents lieux d'affectation, et ce, quels que soient les changements qui interviennent dans le coût de la vie local ou les fluctuations de la valeur de la devise locale par rapport au dollar des Etats-Unis. Dans certains lieux d'affectation, l'évolution du coût de la vie est rapide et, dans d'autres, elle est plus lente; certaines devises locales augmentent de valeur par rapport au dollar, alors que d'autres baissent. Il existe des lieux d'affectation où les cotisations de représentent 12 pour cent du traitement net; à Genève, par exemple, et ailleurs aussi, elles n'en représentent que 5 ou 6 pour cent. Le système doit utiliser un seul et unique ensemble de formules pour prendre en

compte tous ces changements et fluctuations, ainsi que le poids relatif des multiples éléments de dépenses. Ces formules ne sauraient donc être simples. Leur ajustement nécessite mûre réflexion pour s'assurer que la correction n'a pas, dans certains cas, des effets indésirables et non voulus. Quant aux cotisations de pension, la Commission affirme que ce n'est qu'après quelques années qu'une erreur peut apparaître, car la modification des montants des rémunérations considérées aux fins de la pension n'intervient normalement qu'une fois par an, et c'est cette modification qui déclenche une nouvelle série de calculs.

12. Le Tribunal reconnaît que la méthode utilisée pour la prise en compte des cotisations est tout sauf simple. Même le CCPQA, organe consultatif composé d'experts, a modifié ses recommandations. Le Tribunal admet également que, du fait de cette complexité, la Commission a pu ne pas s'apercevoir de l'irrégularité dès le début ou, en tout cas, peu après; de toute façon, lorsqu'elle s'en est rendu compte, elle a immédiatement commencé à rechercher une solution.

13. Le Tribunal considère qu'il n'est pas raisonnable de suggérer que le secrétariat aurait dû procéder de son propre chef à une rectification. Le secrétariat n'a, en effet, pas le pouvoir d'opérer un changement si radical sans consulter le CCPQA et la Commission. Là encore, l'argument du requérant n'est pas fondé.

14. L'examen de la question par le CCPQA et la Commission s'est avéré extrêmement difficile. Il leur a fallu s'assurer que le coût à payer du fait de l'augmentation des cotisations n'était transféré ni du personnel à l'organisation ni de l'organisation au personnel. Le renvoi de l'affaire devant le CCPQA était nécessaire pour obtenir une idée précise des effets de la recommandation. D'ailleurs, la recommandation a été modifiée. Il est vrai qu'il y a eu un retard regrettable en 1994, la Commission ayant dû reporter son examen de la question étant que le texte n'était pas prêt en français. Elle explique que cela a été dû à un manque de fonds. On ne peut raisonnablement attendre d'aucun membre de la Commission qu'il examine une question si technique sans comprendre parfaitement la recommandation : toute modification de la méthode exige le plus grand soin. Rien ne prouve que la non-disponibilité du texte français puisse s'expliquer par un autre motif. Tout bien considéré, le Tribunal conclut donc que la Commission n'est pas coupable d'avoir délibérément provoqué un retard.

15. La Commission affirme qu'elle réexamine constamment les différents aspects du système commun. Lorsqu'elle procède à des modifications, il peut lui arriver de s'apercevoir ultérieurement que certaines d'entre elles sont favorables au personnel et que d'autres, au contraire, lui sont préjudiciables. Elle cite une autre décision qu'elle a prise en mai 1995, concernant l'ajustement du coefficient de pondération de l'élément dépenses non locales de l'indice. Ce changement est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1995, et ce retard a été favorable au personnel. Si la Commission avait pris plus tôt à la fois cette décision-là et celle qui est en cause dans la présente affaire, le personnel en poste à Genève aurait subi, dès cette date, une réduction nette de son indemnité de poste.

16. Prendre une décision rétroactive impliquerait un nouveau calcul des traitements antérieurs de tous les fonctionnaires concernés, y compris ceux qui depuis lors ont quitté leur organisation. La pratique de la Commission consiste à faire en sorte que ses décisions n'entrent en vigueur que quelques mois après qu'elle les eut prises, afin de permettre au secrétariat et aux organisations de procéder aux calculs voulus. Le Tribunal conclut qu'il n'est ni nécessaire ni même raisonnable d'ordonner l'application rétroactive de la nouvelle méthode. La détermination de l'indice implique que l'on trouve un juste équilibre entre de nombreux éléments. La seule chose que la Commission puisse faire est de réexaminer périodiquement ces éléments et, lorsqu'elle détecte une imperfection, de réviser la méthode afin que la rectification intervienne suffisamment tôt. Le système ne sera bien entendu jamais parfait, et la Commission ne peut corriger les irrégularités que lorsqu'il en apparaît.

17. Les décisions de la Commission étant légales, on ne saurait imputer à la défenderesse une quelconque responsabilité indirecte.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M^{me} Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mella Carroll
A.B. Gardner

1. Pour plus de précisions concernant le multiplicateur, se reporter au jugement 1457, sous A et au considérant 8.
2. Voir ci-dessus, sous A.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.