

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaires Behl (n° 2) et consorts

Jugement n° 1992

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formées le 31 août 1999 par les personnes dont les noms suivent et régularisées le 4 octobre 1999 :

Madan Lal Behl (n° 2)

Bimal Kapoor

Ranjit Kathuria

Kewal Krishan Khattar

Virender Kumar Malhotra

Rajinder Singh Pahwa

S. Ragupathi

Ramachandran Rajagopalan

Raj Kumar Sabharwal

Amod Kumar Sharma (n° 2)

Man Mohan Singh

Radha Srinivasaratnam

Radha Swaminathan

Vu la réponse unique de l'OMS en date du 7 janvier 2000, la réplique des requérants du 7 février et la duplique de l'Organisation du 7 avril 2000;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les treize requérants sont fonctionnaires en exercice ou anciens fonctionnaires du Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO) à New Delhi. Au moment des faits, ils occupaient tous des postes de la catégorie des services généraux.

Par circulaire d'information IC-95-16, adressée le 15 mai 1995 au personnel du SEARO, l'Organisation annonça une révision du barème des traitements locaux -- révision n° 37 -- pour les fonctionnaires de la catégorie des

services généraux en poste à New Delhi, qui devait être appliquée avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1994. Des détails sur cette question sont exposés dans les jugements 1838 (affaires Grover et consorts) et 1839 (affaires Battra n° 3 et consorts) prononcés le 28 janvier 1999. Dans le nouveau barème, le nombre des classes était réduit de huit à sept. Conformément aux résultats de l'enquête générale qui avait conduit à la révision n° 37, le nouveau barème prévoyait «des augmentations échelonnées» des traitements pour chaque classe. Des pourcentages d'augmentation progressivement plus élevés étaient accordés à chacune des classes. Ces pourcentages allaient de 6,3 pour cent pour la classe ND.1 à 59,3 pour cent pour la classe ND.X.

Les requérants ont tous été promus entre le 1^{er} juillet 1994 et le 15 mai 1995; à la suite de ces promotions, ils se sont retrouvés dans des classes comprises entre ND.5, échelon 3, et ND.X, échelon 8. Du fait de l'application de la révision n° 37, les échelons supplémentaires dont les requérants avaient bénéficié lors de leur promotion ont été recalculés afin de tenir compte du nouveau barème et leurs classes étaient alors comprises entre ND.4, échelon 1, et ND.X, échelon 7.

Le 21 juin 1995, les intéressés contestèrent leurs bulletins de salaire du mois de juin, lesquels montraient que, par suite de la restructuration, tous, à l'exception d'un seul d'entre eux, appartenaient désormais à une classe inférieure et avaient perdu entre un et six échelons. Après avoir réexaminé la question, l'Organisation fit savoir à chaque requérant, par mémorandum daté du 17 février 1997, que sa classe et son échelon avaient été correctement fixés en application du nouveau barème. Les intéressés contestèrent alors devant le Comité régional d'appel la façon dont leurs échelons avaient été calculés. L'un des membres du Comité fut d'avis que, pour «réduire l'impact de cette situation difficile» pour les requérants, il convenait de réexaminer complètement la question. Le Comité recommanda à la majorité que l'Organisation reclasse les requérants aux échelons qui étaient les leurs avant l'introduction du nouveau barème, en appliquant la méthode de la «conversion directe». Le directeur régional réexamina la question mais, dans une décision du 6 janvier 1998, fit savoir aux requérants qu'il ne pouvait pas faire sien l'avis majoritaire du Comité.

Les requérants saisirent le Comité d'appel du siège, qui recommanda qu'on leur «restitue les échelons ... qui étaient les leurs avant l'introduction du barème révisé». Le Directeur général ne partagea pas ce point de vue et, dans une décision du 31 mai 1999, rejeta leur appel. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants contestent tous l'échelon qui leur a été attribué après la mise en œuvre de la révision n° 37 et affirment qu'ils ont subi une perte financière considérable, puisque ce sont à la fois leur traitement et leurs futures prestations de retraite qui ont été touchés. Le barème révisé étant entré en vigueur rétroactivement et des augmentations échelonnées ayant été introduites, ils auraient perdu les échelons qu'ils avaient acquis et seraient désavantagés par rapport à leurs collègues promus avant le 1^{er} juillet 1994 qui, eux, ont conservé les mêmes échelons.

Ils soutiennent que, comme l'ont estimé les deux comités d'appel, l'OMS aurait dû établir leur traitement, dans le nouveau barème, avec les mêmes échelons que ceux qu'ils détenaient, au moment de leur promotion, dans le barème précédent. Les requérants font valoir que, lors de la mise en œuvre de la révision n° 37, d'autres agences du système des Nations Unies à New Delhi avaient appliqué «la méthode de la conversion directe des échelons», quelle que soit la date de promotion des fonctionnaires concernés, et qu'il aurait été juste que l'OMS fasse de même. Citant les conclusions du rapport du Comité d'appel du siège, ils soulignent que cette conversion directe a été effectuée conformément aux résultats de l'enquête salariale générale de 1990. Ils considèrent par conséquent qu'ils étaient légitimement en droit d'attendre que la même procédure soit appliquée à la suite de l'enquête détaillée de 1995, celle à prendre en considération en l'espèce. Ils souhaitent que l'Organisation suive une pratique, qui selon eux est reconnue par la jurisprudence, consistant, lorsque l'on applique une règle générale, à prévoir une disposition permettant de «résoudre les cas difficiles» par l'introduction d'une clause appropriée dans ladite règle générale. L'Organisation a fait preuve de mauvaise foi en ne prenant aucune mesure pour atténuer leurs difficultés. Elle aurait pu par exemple opter pour une «conversion parallèle» de leurs échelons, ou bien encore faire pour eux une exception à la règle générale.

Ils prétendent que, dans le barème révisé, leurs échelons ont été déterminés en violation de leurs droits acquis, tels que garantis par les articles 550.1 et 550.2.1 du Règlement du personnel relatifs aux augmentations à l'intérieur de la classe. Ils font remarquer que, selon une pratique bien établie, ils ont également un droit acquis à la «méthode de détermination de leur traitement lors d'une promotion», après une révision rétroactive de leur classe.

Les requérants demandent l'annulation de la décision attaquée et souhaitent que leur salaire soit fixé, par

«détermination directe», au même échelon que celui qu'ils avaient atteint lors de leur promotion avant l'entrée en vigueur rétroactive des barèmes révisés. Ils réclament des dommages-intérêts pour tort matériel et moral, ainsi que des dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS fait remarquer, à titre d'observation préliminaire, que, dans ses jugements 1838 et 1839, le Tribunal a confirmé la légalité de la révision n° 37. Bien que les requérants estiment que la décision de mettre en œuvre la révision au moyen d'augmentations échelonnées a conduit à une situation anormale, le Tribunal, dans son jugement 1838, a rejeté l'argument selon lequel les augmentations échelonnées étaient contraires aux règles applicables, et cette question est donc chose jugée.

L'Organisation soutient que la réduction du nombre des échelons n'enfreint aucune règle. Lorsque les requérants ont été promus, leur traitement de base net a été fixé, conformément à l'article 320.2 du Règlement, à l'échelon le plus bas dans la nouvelle classe qui leur assurait une augmentation de salaire au moins égale à celle qu'ils auraient eue s'ils avaient franchi deux échelons dans leur classe précédente. Quand elle a appliqué les nouveaux barèmes, l'Organisation a tenu compte du barème des traitements en vigueur au moment de leurs promotions respectives (révision n° 36) et calculé leurs nouvelles classes et leurs nouveaux échelons en appliquant l'article 320.2 à la révision n° 37.

L'OMS rejette l'argument des requérants selon lequel ils auraient subi une perte en ce qui concerne leur traitement et leurs prestations de retraite. Ils ont au contraire reçu un traitement plus élevé après la mise en œuvre de la révision n° 37, et ce, même après que leurs échelons eurent été recalculés. Ils ont également reçu une augmentation de salaire sous forme d'une somme forfaitaire couvrant leurs arriérés de traitement pour la période allant du 1^{er} juillet 1994 au 15 mai 1995. Ils semblent en déduire que la révision n° 37 pourrait déterminer leurs traitements avec effet rétroactif, mais pas les échelons accordés lors de leur promotion. Etant donné que, loin d'avoir été lésés par l'application rétroactive des nouveaux barèmes, ils en ont au contraire bénéficié, on ne saurait dire qu'il y a eu violation du principe de non-rétroactivité.

L'Organisation fait observer que les requérants n'étaient pas dans la même situation de fait et de droit que leurs collègues du SEARO promus avant le 1^{er} juillet 1994. La révision n° 37 a été mise en œuvre au moyen d'augmentations échelonnées, c'est-à-dire en appliquant un pourcentage progressivement plus élevé pour chaque classe. Les différences d'augmentation et les échelons correspondants s'expliquent par des motifs administratifs. Il n'y a eu aucune violation du principe de l'égalité de traitement. Il n'y a pas eu non plus violation de leurs droits acquis, puisque, contrairement à ce qu'ils prétendent, ils n'ont pas perdu le bénéfice des augmentations cumulées à l'intérieur de la classe prévues aux articles 550.1 et 550.2.

L'Organisation ne voit aucune raison de faire une exception à la règle pour remédier à leur situation. Les mesures prises par d'autres agences du système des Nations Unies pour recalculer les échelons ne sauraient avoir de conséquences en l'espèce puisque l'OMS est liée par ses propres règles, et l'argument des requérants sur ce point est sans fondement. Ces mesures ne constituent pas une raison valable permettant d'affirmer que les intéressés étaient légitimement en droit de s'attendre à ce qu'il n'y ait pas de perte d'échelons.

D. Dans leur réplique, les requérants font remarquer que l'affirmation de l'Organisation selon laquelle la question a force de chose jugée est dépourvue de pertinence, puisqu'ils ne contestent pas la légalité de l'enquête qui a conduit à la révision n° 37.

Ils développent leur argument selon lequel l'OMS devrait appliquer la méthode de la conversion directe afin que les fonctionnaires concernés ne perdent pas d'échelons. Bien que l'Organisation soutienne que leur revenu a augmenté lorsque la révision n° 37 a été mise en œuvre, ils restent convaincus qu'ils ont perdu une partie de leur traitement et de leurs prestations de retraite du fait du refus de fixer leur salaire à l'échelon précédemment atteint. Lorsque la promotion intervient avant l'entrée en vigueur avec effet rétroactif d'un barème de traitements, la pratique suivie consiste à permettre une conversion directe des échelons au lieu d'appliquer les dispositions de l'article 320.2 du Règlement. Ils font en outre valoir que, à la suite des enquêtes détaillées et de plusieurs mini-enquêtes effectuées depuis 1985, les membres du personnel ont conservé leurs échelons même lorsque les barèmes des traitements ont été appliqués rétroactivement.

En suggérant que l'Organisation devrait suivre la pratique d'autres agences du système des Nations Unies, ils tentaient, disent-ils, de proposer une solution pour remédier à une situation anormale. Dans la mesure où le barème des traitements est commun à toutes les agences basées à New Delhi, ce ne serait que justice que l'application des

règles soit uniforme.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère ses arguments. Elle affirme qu'il n'y a eu aucune «pratique» de conversion directe des échelons lors de l'application rétroactive des révisions de traitement. Par le passé, certaines révisions ont donné lieu à des variations négligeables dans les classes et il n'a pas été nécessaire de recalculer les échelons; cela ne signifie aucunement qu'il y ait eu développement progressif d'une pratique consistant à ne pas appliquer correctement les dispositions de l'article 320.2 du Règlement. L'argument des requérants selon lequel l'article 320.2 ne devrait pas entrer en ligne de compte est sans fondement. Cet article détermine le traitement perçu lors d'une promotion et l'Organisation en a respecté les termes. Les requérants ont reçu une augmentation de traitement correspondant au montant prévu par ledit article, aussi bien au moment de leur promotion que lorsque la révision n° 37 leur a été appliquée.

L'OMS rejette l'allégation selon laquelle elle ne suit pas la même pratique que le système commun des Nations Unies. Des instructions relatives à la procédure à suivre pour recalculer les échelons ont été publiées par au moins deux autres agences des Nations Unies à New Delhi.

CONSIDÈRE :

1. Cette affaire soulève la question de l'effet que peut avoir une augmentation de traitement rétroactive sur les échelons de fonctionnaires promus entre la date à laquelle cette augmentation est entrée en vigueur rétroactivement et celle à laquelle elle a été annoncée.

2. L'article pertinent du Règlement du personnel de la défenderesse, l'Organisation mondiale de la santé, porte le numéro 320.2 et se lit comme suit :

«Lorsqu'un membre du personnel est promu à une classe supérieure, il reçoit, dans sa nouvelle classe, le traitement de base net afférent à l'échelon le plus bas qui lui assure une augmentation du traitement de base net pour une promotion au sein de la même catégorie ou de la rémunération totale nette pour une promotion de la catégorie des services généraux à la catégorie professionnelle au moins égale à celle qu'il aurait eue s'il avait franchi deux échelons dans sa classe actuelle. Cependant, s'il s'agit d'un rétablissement dans une classe supérieure à laquelle l'intéressé aurait appartenu antérieurement, le traitement de base net ne dépasse pas celui que le membre du personnel aurait reçu au cas où il serait demeuré dans la classe supérieure.»

3. Les requérants sont fonctionnaires de la catégorie des services généraux et ont tous obtenu des promotions entre le 1^{er} juillet 1994 et le 15 mai 1995. Lors de la promotion de chacun d'entre eux, la nouvelle classe et le nouvel échelon ont été calculés conformément à l'article 320.2 du Règlement et sur la base du barème des traitements alors en vigueur (révision n° 36). Ce barème a été révisé le 15 mai 1995 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1994. Lors de la mise en œuvre de la révision n° 37, le nombre de classes a été réduit de huit à sept. Des augmentations «échelonnées» ont été octroyées si bien que les augmentations en pourcentage dans les classes inférieures ont été moins importantes que dans les classes supérieures. L'Organisation a recalculé les classes et les échelons auxquels chacun des requérants aurait dû être promu, conformément au nouveau barème des traitements, avec pour conséquence qu'après la révision des traitements douze des requérants se sont retrouvés dans une classe et à un échelon inférieurs à ceux qu'ils avaient au moment de leur promotion et avant l'annonce du barème révisé alors que le treizième requérant, appartenant à la classe la plus élevée, a perdu un échelon. Pourtant, chacun des requérants a, en réalité, bénéficié d'une augmentation de salaire, résultant de l'application du barème révisé, qui s'est ajoutée à celle qu'il avait déjà reçue au moment de sa promotion.

4. Bien que les requérants aient obtenu quelque satisfaction à l'issue des recours introduits auprès du Comité régional d'appel et du Comité d'appel du siège, les recommandations de ces comités n'ont été acceptées ni par le directeur régional ni par le Directeur général et, par les présentes requêtes, les requérants attaquent la décision du Directeur général confirmant la décision administrative initiale de recalculer les classes et les échelons des requérants avec effet rétroactif, conformément au barème révisé des traitements.

5. Les requérants font valoir que du fait de la décision attaquée ils ont subi un préjudice financier. Ils sont manifestement dans l'erreur. Tous, sans exception, ont bénéficié de deux augmentations de traitement entre le 1^{er} juillet 1994 et le 15 mai 1995; la première à la date de leur promotion; la seconde lors de la mise en œuvre du nouveau barème des traitements. S'il est vrai que cette augmentation n'était pas aussi élevée que ce qu'ils auraient souhaité, il ne s'ensuit pas pour autant qu'ils ont subi un préjudice financier.

6. Les requérants affirment ensuite que l'Organisation, en appliquant son nouveau barème des traitements, n'a pas suivi la pratique des autres agences du système des Nations Unies à New Delhi; ils se considèrent lésés par rapport à leurs collègues. Outre le fait que les requérants n'ont produit aucune preuve convaincante quant à la pratique des autres agences (en réalité, il semblerait plutôt qu'il existe des preuves d'une pratique contraire), la façon de procéder des autres agences est sans pertinence. Si l'Organisation a agi correctement et conformément aux dispositions du Règlement du personnel applicables, le fait que d'autres agences, au demeurant susceptibles d'être régies par des règles différentes, aient agi différemment est sans conséquence.

7. Les requérants insistent sur le fait qu'ils ont perdu des «échelons acquis». Il s'agit là d'une interprétation erronée de la nature d'un échelon, qui n'est qu'une méthode pratique de détermination des droits salariaux de chaque fonctionnaire. Nul ne saurait acquérir «un droit à un échelon»; les fonctionnaires acquièrent uniquement un droit à un avantage qui peut découler d'un tel échelon. Comme cela a déjà été indiqué, les requérants n'ont pas été lésés financièrement; bien au contraire, ils ont bénéficié de prestations plus avantageuses sous forme d'une augmentation de salaire résultant de l'application du barème révisé des traitements. Bien qu'il ne fasse aucun doute que la règle générale interdise toute rétroactivité, les requérants ne sauraient être suivis lorsqu'ils se plaignent d'une application rétroactive d'une augmentation de salaire, dont le résultat final a été l'amélioration de leur situation économique. Le fait qu'après cette augmentation la plupart d'entre eux se retrouvent dans une classe inférieure, et tous à un échelon inférieur, par rapport aux classes et échelons qui étaient les leurs avant l'augmentation est en l'espèce tout simplement sans importance.

8. Les requérants font valoir qu'ils ont été traités de manière inéquitable par rapport à ceux de leurs collègues qui avaient obtenu des promotions avant le 1^{er} juillet 1994. Il est évident que seules des personnes se trouvant dans la même situation peuvent aspirer à un même traitement. Or les requérants ne se trouvent pas dans la même situation que leurs collègues promus avant le 1^{er} juillet 1994, car les promotions de ces derniers étaient régies par l'ancien barème des traitements, alors que les leurs relevaient d'un barème ultérieur.

9. Enfin, l'argument des requérants selon lequel ils auraient dû bénéficier d'un traitement particulier est sans fondement, tant en droit qu'au regard du principe de l'équité.

10. Les requêtes ne sauraient dès lors être accueillies.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 5 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet

