

TRENTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire CONNOLLY-BATTISTI (No 4)

Jugement No 294

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la dame Connolly-Battisti, Norah, le 22 décembre 1975, la réponse de l'Organisation, en date du 3 novembre 1976, la réplique de la requérante, en date du 9 décembre 1976, et la duplique de l'Organisation, en date du 23 février 1977;

Vu les demandes d'intervention déposées par les

sieur Bianchi, Carlo,

sieur Bowen, Richard Patrick,

dame Lamanna-Bernardini, Elena,

sieur Vicini, Bruno,

dame Vyle, Margaret Elizabeth;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article XXXVIII 4 du Règlement général, les dispositions du Manuel de la FAO, en particulier les dispositions 308.411 et 308 (Annexe F), et les Annexes III et IV du Statut du personnel de la FAO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 :

A. La dame Connolly-Battisti est entrée au service de la FAO le 30 août 1954; elle occupe actuellement un poste d'assistante de recherche au grade G.6, échelon XII.

B. A sa 66e session, en juin 1975, le Conseil de la FAO a décidé d'adopter une nouvelle échelle des salaires révisée pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux avec effet au 1er février 1975, pour donner suite à cette décision, trois échelons supplémentaires ont été ajoutés à l'échelle des salaires du grade G.6, l'augmentation d'échelon s'effectuant sur une base biennale. Les membres du personnel comptant deux ans au moins de services satisfaisants à l'échelon XI du grade G.6, le dernier dans le grade avant la réforme, ont obtenu immédiatement l'octroi d'un échelon supplémentaire; tel fut le cas notamment de la requérante, G.6, échelon XI, depuis septembre 1968.

C. Estimant qu'étant restée sept ans à l'échelon XI elle aurait dû se voir accorder trois échelons supplémentaires, l'octroi pour elle d'un seul échelon la plaçant sur le plan de l'ancienneté, au même niveau qu'un fonctionnaire n'étant resté que deux ans audit échelon, et considérant que l'Administration en ce qui la concernait, avait effacé en quelque sorte plusieurs années de service avec pour conséquence un salaire moindre et, par suite, une pension plus faible que ceux qu'elle aurait dû percevoir, la requérante a fait appel auprès du Directeur général le 25 août 1975. Le Directeur général a rejeté l'appel de la requérante par une lettre en date du 23 septembre 1975.

D. La dame Connolly-Battisti a porté son cas devant le Comité de recours de la FAO en septembre/octobre 1975. Le Comité a examiné le cas en mars 1976 et a estimé que l'intéressée devrait, étant donné notamment son ancienneté dans l'échelon XI du grade G.6, se voir accorder trois échelons supplémentaires, c'est-à-dire accéder à

l'échelon XIV; il a en conséquence fait une recommandation dans ce sens au Directeur général. Ce dernier, par une lettre datée du 15 avril 1976, a informé la requérante qu'il estimait ne pas devoir accepter la recommandation du Comité de recours et qu'il maintenait sa décision de ne lui accorder qu'un seul avancement d'échelon.

E. Dans la requête qu'elle forme devant le Tribunal de céans, la dame Connolly-Battisti fait valoir que le Conseil de la FAO n'a pas donné pour instruction au Directeur général de n'octroyer aux fonctionnaires concernés qu'un seul échelon supplémentaire sans tenir compte de l'ancienneté des intéressés dans l'échelon XI du grade G.6; à son avis, agir ainsi va même à l'encontre de l'esprit de la décision prise par le Conseil. Elle ajoute encore que l'octroi d'un seul échelon supplémentaire a pour effet, par voie d'une décision administrative, d'effacer des années de service et d'entraîner des répercussions ultérieures sur la pension, l'indemnité de rapatriement et l'indemnité de fin de service des personnes en cause. Elle demande donc à ce qu'il plaise au Tribunal, en ce qui la concerne, d'ordonner à l'Organisation de lui octroyer, prenant effet au 1er février 1975, l'échelon XIV dans le grade G.6 avec le salaire et la rémunération sujette à pension correspondants. Les intervenants demandent que leur soit octroyé l'échelon auquel ils auraient eu droit si l'on avait tenu compte du nombre d'années durant lesquelles ils ont servi au grade G.6, échelon XI.

F. Dans ses observations, l'Organisation fait valoir ce qui suit : la décision du Directeur général d'accorder un échelon supplémentaire aux membres du personnel étant restés au grade G.6, échelon XI, pendant deux ans ou plus avant le 1er février 1975 était la décision la plus avantageuse qui pût être prise pour les intéressés tout en restant compatible avec les règles existantes et ne saurait donner lieu à une réclamation visant à l'octroi d'autres augmentations; la décision attaquée est parfaitement conforme aux termes de la décision du Conseil; la requérante n'a pas apporté la preuve qu'il y ait eu inobservation de ses conditions d'engagement ou de l'une quelconque des dispositions du Statut du personnel, du Règlement du personnel ou du Manuel de la FAO; la requérante n'est donc pas habilitée à recevoir des augmentations supplémentaires qui la classeraient à l'échelon XIV à partir de l'introduction de la nouvelle échelle des salaires. L'Organisation conclut en conséquence à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête.

CONSIDERE :

1. Le système des augmentations de traitement dans le grade ou la classe est une caractéristique de la structure des salaires de nombreuses organisations internationales; à la FAO, la disposition 308.411 du Manuel définit l'augmentation d'échelon comme étant le passage d'un échelon à l'échelon suivant dans la classe du poste. Elle est accordée sous réserve de services satisfaisants fournis durant une période prescrite qui, en l'espèce, est de deux ans. Cette définition doit être considérée à la lumière d'une pratique solidement établie. Si elle était envisagée absolument en elle-même, on pourrait peut-être voir dans le passage d'un échelon à l'échelon supérieur une promotion dépendant des mérites de l'intéressé, un choix opéré parmi les fonctionnaires qui sont devenus susceptibles d'une promotion après être restés à l'échelon inférieur pendant la période prescrite ou durant plus longtemps. Dans la pratique, toutefois, la période prescrite est en somme une période fixe et le fonctionnaire qui se verrait refuser l'augmentation d'échelon pour d'autres raisons que des services non satisfaisants serait considéré comme étant fondé à présenter une réclamation. Si les grades se distinguent les uns des autres par une différence de nature quant aux tâches accomplies et au niveau de responsabilité, il n'est pas possible de faire une distinction analogue entre les échelons d'une même classe. En fait, l'augmentation d'échelon est tout simplement un moyen de prendre en considération l'ancienneté et l'expérience qui l'accompagne et le numéro de l'échelon constitue simplement un moyen commode d'indiquer le niveau de traitement atteint par l'intéressé. Il ressort à l'évidence des faits mentionnés au paragraphe 3 ci-après que, quelle qu'ait pu être l'origine de l'augmentation d'échelon, il s'agit aujourd'hui d'un simple élément du barème des traitements.

2. La requérante est entrée au service de l'Organisation le 13 août 1954. En septembre 1968, elle a atteint l'échelon XI de la classe G.6 et, au 1er septembre 1970, elle avait exercé ses fonctions à cet échelon pendant une nouvelle période de deux ans. A ce moment, il n'y avait pas d'échelon supérieur, dans aucune classe, si bien que le salaire de la requérante est resté au même niveau. En 1971, le Conseil a approuvé, à sa 55e session, l'adjonction de trois échelons : XII, XIII et XIV dans toutes les classes à l'exception de la classe G.6. La requérante est donc restée au même niveau de rémunération. Il n'est pas contesté que, durant toute la période en cause, ses services ont été satisfaisants.

3. En mai 1975, la Commission des traitements de la catégorie des services généraux, créée en application d'une méthodologie convenue entre la direction et le personnel, a soumis au Comité financier un barème des traitements révisé, fondé sur ladite méthodologie, en préconisant de le faire entrer en vigueur le 1er février 1975. La

Commission relevait dans la recommandation jointe au barème qu'il s'agissait essentiellement de tracer un cadre approprié pour le gros des postes de secrétariat et des emplois de bureau, c'est-à-dire d'avoir un éventail des rémunérations allant du minimum prévu pour le débutant au maximum accordé à l'agent très expérimenté. La Commission a appelé l'attention sur le fait que, conformément à la méthodologie adoptée, la nouvelle échelle prévoyait trois nouveaux échelons d'ancienneté dans la classe G.6, pour l'aligner sur les cinq autres. Le Comité financier a recommandé au Conseil d'accepter la recommandation de la Commission. A sa session de juin 1975, le Conseil l'a approuvée et a décidé que le nouveau barème des traitements de la catégorie des services généraux, annexe H à son rapport, prendrait effet à compter du 1er février 1975.

4. Ce qui importe, en l'espèce, c'est l'effet de cette décision pour la requérante. Au 1er février 1975, elle avait travaillé durant six ans et cinq mois à l'échelon XI, c'est-à-dire environ quatre ans et demi de plus que la période prescrite. Vue sous un certain angle, cette situation revient à dire qu'elle avait marqué le pas pendant quatre années et demie puisque toute progression était alors impossible. La voie a été ouverte par la décision précitée, qui permettait à la requérante de passer à l'échelon XII, mais sans tirer avantage de la période d'attente de six ans et demi au lieu des deux années prescrites. Pour la requérante, cette façon de voir les choses n'est ni réaliste, ni équitable. Elle n'est pas réaliste parce que ses services dans la classe G.6 sont considérés comme une série de périodes d'attente et non comme une seule et même période. Elle est inéquitable parce qu'elle signifie qu'un fonctionnaire qui, le 1er février 1975, venait d'achever une période de deux ans à l'échelon XI serait placé sur le même pied qu'elle, en dépit de ses quatre années et demie d'ancienneté supplémentaires.

5. Le Directeur général a abordé la question en estimant que la décision du Conseil substituait l'annexe H à l'annexe existante, c'est-à-dire remplaçait l'ancienne échelle des salaires par la nouvelle, comprenant trois échelons supplémentaires à la classe G.6. La disposition 308.411 du Manuel devait alors être appliquée au nouveau barème de la même façon qu'à l'ancien. Le Directeur général ne pouvait pas faire passer la requérante à l'échelon XIII ou à un échelon supérieur sans vider de tout sens la notion de période d'attente prescrite avant le passage d'un échelon au suivant. L'Organisation ajoute dans sa réponse que si le Conseil avait entendu que le nouveau barème devait être appliqué avec effet rétroactif aux membres du personnel ayant atteint l'échelon XI, il l'aurait dit expressément.

6. De l'avis du Tribunal, ce n'est pas la façon correcte d'aborder la question. Il est inutile de déterminer si la décision du Conseil amendait automatiquement la disposition du Règlement dont l'ancien barème des traitements constituait une annexe ou s'il eût été plus juste de la considérer comme donnant mandat au Directeur général de prendre formellement les mesures voulues en vue d'appliquer le nouveau barème. Quoi qu'il en soit, on ne saurait attendre du Conseil qu'il ait examiné lui-même et prévu dans le détail toutes les incidences de ce changement. En matière de personnel, le Conseil a pour attribution de déterminer ou d'approuver les conditions fondamentales de service ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels des membres du personnel (voir l'article XXXVIII 4 du Règlement général et l'article 301 du Statut du personnel). Cela se fait par la voie de dispositions du Statut, qui énoncent "des principes généraux", complétées par des dispositions réglementaires (catégorie à laquelle appartient la disposition 308.411 du Manuel), que le Directeur général est habilité à élaborer et amender. Celui-ci se trompait donc en supposant qu'il n'avait d'autre pouvoir que d'appliquer littéralement la disposition 308.411 du Manuel à la nouvelle situation.

7. Toutefois, il ne s'agit pas simplement de savoir de quelle latitude le Directeur général jouit. Le Directeur général a l'obligation d'user de ses pouvoirs de façon à faire en sorte qu'un amendement autorisé par le Conseil ne se traduise pas, dans son application, par des inégalités de traitement que le Conseil ne saurait être réputé avoir voulues. Il est évidemment inévitable, quand un barème des traitements fixe un maximum, qu'aucune majoration pour ancienneté ne puisse être accordée lorsque le plafond a été atteint. Que cela soit équitable ou non (l'un des objectifs du nouveau barème des traitements était évidemment de fixer une échelle qui supprimerait autant que possible cet inconvénient), la situation est la même pour tous. Mais lorsqu'il y a eu un temps d'arrêt et que la progression a repris par la suite, tel ne sera plus le cas. Les membres du personnel seront touchés différemment selon la durée de l'arrêt et, de ce point de vue, cette durée ne peut être qu'arbitraire. Il y avait sans doute de bonnes raisons administratives, en 1971, pour ne pas ouvrir l'éventail des rémunérations de la classe G.6 aussi largement que dans les autres grades, mais il s'ensuit que, lorsque cette ouverture a été opérée, la requérante a été moins bien traitée que d'autres fonctionnaires qui s'étaient élevés sur l'échelle des salaires tandis qu'elle-même restait stationnaire. Il ne s'agit pas du tout d'une question de rétroactivité. La requérante a perdu à jamais les augmentations d'échelon qu'elle aurait obtenues entre le 1er septembre 1970 et le 1er février 1975 si la modification avait eu effet rétroactif jusqu'à la première de ces dates. Il s'agit de ses services après le 1er février 1975. Le changement entré en vigueur à cette date confère un avantage à tous les membres du personnel de la classe G.6, mais c'est un avantage qui est sensiblement moindre pour la requérante et pour les intervenants que pour les autres.

8. La disposition 308.411 du Manuel n'est pas conçue pour faire face à une situation découlant de la création soudaine de trois échelons supplémentaires. Le Directeur général avait raison de penser que la disposition du Règlement ne pouvait pas être interprétée de manière à égaliser les effets du changement. Son tort a été de croire qu'il n'avait ni le pouvoir ni le devoir d'égaliser les effets du changement par quelque autre moyen compatible avec le principe selon lequel l'échelle des salaires a pour objet de tenir compte de l'ancienneté et de l'expérience. En bref, ce changement, comme souvent en pareille occurrence, appelait des dispositions transitoires pour prendre en considération des cas exceptionnels et le Directeur général se devait d'en établir.

9. L'Organisation soutient que la requérante n'a pas apporté la preuve de l'inexécution de ses conditions d'emploi ou de dispositions du Statut du personnel. Or le principe de l'égalité de traitement est une condition d'emploi implicite et l'introduction d'un amendement qui ne le respecte pas constitue l'inexécution de cette condition.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est admise, la décision du Directeur général en date du 15 avril 1976 est annulée et le Directeur général prendra les mesures nécessaires pour faire en sorte que :

1. La requérante soit traitée comme si, le 1er février 1975, elle avait été classée à l'échelon XIV de la classe G.6 depuis cinq mois.

2. Chaque intervenant soit traité de la même façon, conformément à la durée de ses services dans la classe et sous réserve qu'il soit certifié de la manière usuelle que ses services ont été satisfaisants.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juin 1977.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet