

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

B. (n° 2)

c.

OMS

135^e session

Jugement n° 4597

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} E. B. le 23 septembre 2019, la réponse de l'OMS du 6 janvier 2020, la réplique de la requérante du 30 janvier 2020 et la duplique de l'OMS du 8 mai 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 les modifications apportées à son traitement par suite de la mise en œuvre du barème des traitements unifié tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies.

En 2015, après avoir mené un examen de l'ensemble des prestations offertes à tous les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur relevant du régime commun des Nations Unies, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) produisit un rapport dans lequel elle recommandait l'introduction d'un barème des traitements nets unifié qui remplacerait le barème des traitements existant, lequel se composait d'un taux applicable aux fonctionnaires sans charges de famille et d'un taux pour les fonctionnaires avec charges de famille. Le nouveau barème comprenait un taux de rémunération unique pour tous les fonctionnaires, qu'ils aient ou non des charges de famille, et une

aide au titre des charges de famille devait être fournie sous la forme d'une indemnité versée séparément. Les fonctionnaires dont le conjoint n'était pas à charge et qui percevaient jusque-là le traitement versé aux fonctionnaires avec charges de famille au titre de leur premier enfant à charge bénéficieraient en lieu et place d'une indemnité pour enfant à charge. Afin d'atténuer les réductions salariales, ces fonctionnaires recevraient une indemnité transitoire égale à 6 pour cent de leur rémunération nette, mais cette indemnité serait par la suite réduite d'un point de pourcentage tous les douze mois jusqu'à ce que son montant soit égal ou inférieur à celui de l'indemnité pour enfant à charge, laquelle serait alors versée à la place de l'indemnité transitoire.

En décembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta les recommandations de la CFPI dans sa résolution 70/244 et, en janvier 2016, l'OMS en informa son personnel et ajouta que des modifications devaient être apportées au Règlement du personnel de l'Organisation. En novembre 2016, la Directrice générale soumit au Conseil exécutif le rapport de la CFPI sur les conditions d'emploi des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur. En février 2017, l'OMS annonça que le Règlement du personnel concernant la rémunération des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur était amendé avec effet à compter du 1^{er} janvier, pour introduire le «barème des traitements unifié». Des courriels furent ensuite envoyés concernant chaque élément de l'ensemble révisé des prestations. Les courriels des 13 avril, 15 mai et 28 juin 2017, qui informaient le personnel des modifications apportées à l'indemnité de parent isolé, à l'avancement d'échelon à l'intérieur d'une classe et à l'allocation pour frais d'études, présentent un intérêt particulier.

Le 22 mars 2018, la requérante présenta une requête en révision administrative de la décision de réduire son traitement à compter de février 2018 et d'appliquer une nouvelle réduction à compter de juin 2018 par suite des modifications apportées à l'indemnité de poste. Cette partie de sa requête a fait l'objet du jugement 4135, prononcé le 3 juillet 2019. Dans sa requête en révision administrative, elle contestait également les décisions de réduire son traitement, ses allocations et ses prestations par suite de l'application de l'ensemble révisé des prestations, en particulier

la décision de remplacer le barème des traitements avec charges de famille par un barème de traitements de base unifié, la décision de réduire chaque année son indemnité pour charges de famille d'un pour cent de son «traitement de base net majoré de l'indemnité de poste»* à compter de janvier 2018 et la décision de réduire ses droits à l'allocation pour frais d'études à compter de l'année scolaire 2017-2018.

L'OMS rejeta la requête en révision dans son intégralité comme dénuée de fondement et, le 8 janvier 2019, la requérante forma un recours devant le Comité d'appel mondial pour contester ce rejet.

Dans son rapport du 11 juin 2019, le Comité d'appel mondial recommanda le rejet du recours dans son intégralité, soulignant qu'un fonctionnaire devait s'attendre à ce que les règles régissant les conditions d'emploi soient révisées si nécessaire. Les révisions de l'ensemble des prestations, qui supprimaient les charges de famille du barème des traitements et limitaient les dépenses dont le remboursement pouvait être demandé au titre de l'allocation pour frais d'études, ne modifiaient pas les termes fondamentaux ou essentiels du contrat de la requérante et ne violaient pas ses droits acquis. En effet, l'élément lié aux charges de famille n'était pas supprimé puisqu'une nouvelle indemnité pour charges de famille était instaurée. Les révisions poursuivaient les objectifs légitimes de traitement équitable et juste de tous les fonctionnaires, de rentabilité et de capacité d'attirer une main-d'œuvre compétitive. Le Comité d'appel mondial releva également que l'OMS avait adopté des mesures transitoires pour atténuer les éventuels effets négatifs des nouvelles mesures et qu'elle s'était ainsi acquittée de son devoir de sollicitude à l'égard du personnel.

Dans sa décision du 9 août 2019, notifiée à la requérante le 16 août 2019, le Directeur général entérina les constatations et conclusions du Comité d'appel mondial, en particulier concernant les droits acquis, l'égalité de traitement et le devoir de sollicitude. Il rejeta donc le recours de la requérante. Telle est la décision attaquée.

* Traduction du greffe.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de tirer toutes les conséquences de droit de cette annulation, et notamment d'ordonner à l'OMS de lui verser «les montants auxquels elle a droit»*. Elle demande également des dépens.

L'OMS demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. La requérante est fonctionnaire de l'OMS. En novembre 2016, le Conseil exécutif de l'OMS a adopté des modifications du Règlement du personnel afin d'instaurer un nouvel ensemble de prestations pour les fonctionnaires, introduit progressivement entre 2017 et début 2018. La genèse de cet ensemble de prestations sera expliquée ci-après. Le 22 mars 2018, la requérante a présenté une requête en révision administrative. Dans cette requête, elle a recensé quatre décisions prises par l'OMS comme étant les décisions administratives définitives qu'elle contestait. La première était la «décision de l'OMS de réduire les traitements»*. Le jugement 4135, adopté en 2019, avait déjà tranché des questions juridiques soulevées avec succès par le personnel de l'OMS concernant la réduction de leurs traitements. Il n'y a donc pas lieu de s'attarder ici sur ce sujet.

2. La deuxième décision visée était «la décision de l'OMS de remplacer le barème des traitements avec charges de famille par un barème des traitements de base unifié»*. La troisième était «la décision de l'OMS relative à l'indemnité pour charges de famille»* et la quatrième «la décision de l'OMS relative à l'allocation pour frais d'études»*. Ces trois dernières décisions ont été collectivement décrites par la requérante comme «les décisions de l'OMS relatives à l'ensemble des prestations»*. Il s'agissait de décisions générales et non de décisions d'application individuelle faisant directement grief à la requérante. Cela a une incidence sur la recevabilité de la requête, examinée ci-après.

* Traduction du greffe.

3. Par un mémorandum daté du 30 octobre 2018, la requête en révision administrative de la requérante a été rejetée. L'intéressée a formé un recours contre cette décision, qui a donné lieu à un rapport du Comité d'appel mondial daté du 11 juin 2019, dans lequel celui-ci recommandait au Directeur général de rejeter le recours. C'est ce que le Directeur général a fait par une lettre datée du 9 août 2019, qui constitue la décision attaquée dans la présente procédure.

4. Le nouvel ensemble de prestations contesté en l'espèce s'appliquait non seulement aux fonctionnaires de l'OMS, mais également aux fonctionnaires de nombreuses autres organisations internationales relevant du régime commun des Nations Unies. Son introduction a déjà donné lieu à plusieurs jugements du Tribunal, notamment des jugements concernant l'indemnité pour charges de famille (voir le jugement 4381 portant sur une feuille de paie) et l'allocation pour frais d'études (voir le jugement 4465 portant sur une décision individuelle). La genèse du nouvel ensemble de prestations a été analysée par le Tribunal notamment dans le cadre du jugement 4381. Elle a eu lieu dans les circonstances décrites ci-après.

5. En 2012, la CFPI a proposé d'entreprendre un examen de l'ensemble des prestations dont bénéficiaient les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur relevant du régime commun des Nations Unies. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en 2013 de demander que cet examen soit réalisé. Le rapport annuel de la CFPI pour 2015 contenait une analyse détaillée de ce qui était ressorti de cet examen ainsi que de propositions pour l'avenir qui impliquaient de modifier la structure des traitements et les prestations auxquelles les fonctionnaires relevant du régime commun des Nations Unies pouvaient prétendre.

6. Les modifications se présentaient notamment comme suit: premièrement, le barème des traitements unifié qui a été mis en place a supprimé la distinction entre les fonctionnaires sans charges de famille et ceux avec charges de famille. Des indemnités transitoires ont été instaurées pour les fonctionnaires avec charges de famille qui subiraient

une réduction considérable de leur traitement en raison de l'introduction du barème des traitements unifié. Deuxièmement, la fréquence des avancements d'échelon est passée d'un rythme annuel pour tous les fonctionnaires à un rythme annuel pour certains et biennal pour d'autres. Troisièmement, les critères sur lesquels reposait le versement de la prime de mobilité (rebaptisée «élément incitation à la mobilité») ont été modifiés, tout comme les conditions à remplir pour y prétendre. Cette prime ne serait plus calculée en fonction du nombre de changements de lieux d'affectation antérieurs, mais serait versée sous la forme d'une somme forfaitaire, dont le montant était déterminé en fonction de la classe. Cette prime n'était plus prévue pour certains lieux d'affectation.

7. Quatrièmement, les prestations versées au titre de la réinstallation ont été modifiées. Il ne serait plus possible, en cas de déménagement, de bénéficier d'un paiement pour le mobilier resté sur place (l'élément non-déménagement). Seul le coût effectif du déménagement du mobilier était remboursé (le versement d'une somme forfaitaire étant possible). L'ancienne prime d'affectation, qui pouvait être payée en deux versements (au terme de deux années de service dans un lieu d'affectation classé difficile), a été remplacée par une indemnité d'installation versée en une seule fois. Cinquièmement, l'indemnité pour frais d'études a été rationalisée et le paiement de certains coûts autres que les frais de scolarité a été supprimé (notamment les frais de transport, de repas et d'internat). Sixièmement, les conditions régissant l'octroi des prestations liées aux voyages de congé dans les foyers ont été modifiées. En outre, septièmement, les conditions régissant le versement de compensations financières aux fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation famille non autorisée* ont été modifiées et la méthode de calcul en fonction de la classe abandonnée. Huitièmement, la méthode permettant de calculer la prime de sujétion a été modifiée, la difficulté du lieu d'affectation n'étant prise en considération que pour le seul fonctionnaire, et non plus pour les personnes à sa charge.

* Terminologie de la CFPI.

8. Dans sa requête, la requérante formule des conclusions qui supposent notamment que le Tribunal se déclare compétent et déclare la requête recevable. L'OMS ne soutient pas que la requête est irrecevable, mais il s'agit d'une question que le Tribunal peut soulever d'office (voir, par exemple, le jugement 4334, au considérant 5). Deux principes qui ressortent de la jurisprudence du Tribunal sont ici pertinents. Premièrement, un requérant ne peut d'ordinaire pas contester une disposition d'application générale à moins que, et jusqu'à ce que, son application ne lui porte préjudice par l'effet d'une décision individuelle (voir, par exemple, le jugement 4075, au considérant 4). Deuxièmement, un requérant doit avoir épuisé les voies de recours interne pour que sa requête soit recevable devant le Tribunal (comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal).

9. Dans ses moyens, la requérante attaque trois décisions, à savoir la décision d'introduire un barème des traitements unifié, la décision de réduire l'indemnité pour charges de famille et la décision de modifier les prestations versées au titre de l'allocation pour frais d'études. Comme indiqué précédemment, il s'agit de décisions générales. La requérante qualifie la décision du Directeur général du 9 août 2019 de décision individuelle. Elle l'est dans une certaine mesure, en ce qu'elle se prononçait sur le recours formé par la requérante en tant que fonctionnaire à titre individuel. Toutefois, ce n'est pas cela que vise la jurisprudence en cause. Une décision individuelle au sens de celle-ci est une décision par laquelle une décision générale est appliquée à la situation particulière du requérant d'une manière lui faisant grief. C'est pour cette raison que de nombreuses décisions générales sont contestées par des requérants qui, en s'appuyant sur une feuille de paie indiquant des paiements individuels effectués en leur faveur, cherchent à faire valoir que la décision générale qui sous-tend les paiements leur a fait grief (voir, par exemple, le jugement 3614, au considérant 12). Limiter les possibilités de contestation des décisions générales de cette façon permet d'atteindre deux objectifs connexes. Le premier est que cela impose au Tribunal de diriger son attention avant tout sur la situation particulière du requérant, étant donné que la compétence conférée au Tribunal par son Statut concerne essentiellement des réclamations

individuelles. Le second porte sur l'indemnisation. D'une manière générale, le pouvoir du Tribunal d'accorder des réparations (voir l'article VIII de son Statut) a pour seul objet de remédier aux effets de la conduite illégale d'une organisation à l'égard du seul requérant et non d'octroyer des réparations d'ordre plus général.

10. En l'espèce, la requérante conteste trois décisions générales, mais pour lesquelles il n'y a eu aucune décision d'application. Or elle ne saurait agir de la sorte. En conséquence, sa requête est irrecevable.

11. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments détaillés de la requérante relatifs au barème des traitements unifié, à l'indemnité pour charges de famille et à l'allocation pour frais d'études. Il suffira cependant de relever que ses arguments spécifiques concernant ces sujets ont été dûment examinés par le Comité d'appel mondial dans un avis avisé et équilibré avant d'être rejetés.

12. Il en résulte que la requête doit être rejetée comme irrecevable.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 26 octobre 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 1^{er} février 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE ROSANNA DE NICTOLIS HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ