

B.

c.

Interpol

138^e session

Jugement n° 4842

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), formée par M^{me} I. B. le 31 août 2020 et régularisée le 21 octobre 2020, le mémoire en réponse d'Interpol du 22 mars 2021, la réplique de la requérante du 23 avril 2021 et la duplique d'Interpol du 25 mai 2021;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

La requérante conteste l'application à son traitement de la nouvelle grille de traitements pour 2018.

Le 26 mars 2018, la requérante forma un recours interne à l'encontre de ses bulletins de paie de janvier et février 2018, lesquels faisaient application de la nouvelle grille de traitements pour l'année 2018 et reflétaient une augmentation de son traitement de 1 pour cent par rapport à son bulletin de paie de décembre 2017. Dans son recours interne, l'intéressée expliquait que, selon elle, le nouveau barème de traitements applicable pour l'année 2018 n'était «pas conforme à l'exigence de transparence applicable à la détermination des rémunérations, en l'absence d'explications sur l'ajustement pratiqué» et ne prenait pas en compte «la nécessité de proposer une rémunération

en rapport avec la condition de fonctionnaire international et d'un niveau comparable à celle proposée dans les autres organisations internationales». Le recours interne de la requérante fut déclaré recevable et fut transmis à la Commission mixte de recours le 18 avril 2018. L'intéressée déposa un mémoire complémentaire à son recours interne le 24 mai 2018.

Le 27 mars 2018, la requérante présenta sa démission, et ce, après avoir introduit, sans succès, en novembre 2017 une demande dans le cadre d'un programme de départ volontaire prévu par l'Instruction 2015.26. Elle quitta le service de l'Organisation le 27 mai 2018.

Dans son rapport, qu'elle rendit le 14 février 2020, la Commission mixte de recours recommanda au Secrétaire général de rejeter le recours interne de l'intéressée pour absence de fondement. Elle constatait notamment que cette dernière n'avait subi aucun préjudice du fait de l'ajustement des traitements en cause.

Le 2 juin 2020, la requérante se vit notifier la décision du Secrétaire général du 28 mai 2020 de suivre les recommandations de la Commission mixte de recours et de rejeter son recours interne. Telle est la décision attaquée.

L'intéressée reçut communication de l'avis de la Commission mixte de recours par un courriel du 3 juillet 2020, qui précisait que le délai lui permettant de contester la décision du 28 mai 2020 devant le Tribunal courrait à partir du 3 juillet 2020.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que ses bulletins de paie pour les mois de janvier et février 2018. Elle réclame l'établissement d'une nouvelle grille de traitements par Interpol «dans les meilleurs délais» et demande que lui soit payée la différence entre le traitement versé en application de la grille de traitements contestée et celui qui «aurait dû lui être versé en application d'une grille de traitement régulière», assortie d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an. Elle conclut à la réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi, à hauteur de 30 000 euros. Enfin, elle sollicite l'allocation d'une somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Interpol demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. La requérante conteste la décision du Secrétaire général du 28 mai 2020 ainsi que le montant des traitements qu'elle a perçus pour les mois de janvier et février 2018, en ce que l'augmentation accordée à son traitement à dater du 1^{er} janvier 2018 en application de la nouvelle grille de traitements pour l'année 2018 n'a été que de 1 pour cent. Pour ce faire, elle invoque le non-respect de différents délais au cours de la procédure de recours interne, des vices de procédure et de fond qui auraient été commis par la Commission mixte de recours, diverses illégalités qui auraient été commises par le Secrétaire général dans la décision attaquée et, plus fondamentalement, elle soulève une exception d'illégalité à l'encontre de la nouvelle grille de traitements applicable à partir du 1^{er} janvier 2018.

Le Tribunal estime qu'il est cohérent d'examiner ces différents griefs dans l'ordre dans lequel ils viennent d'être exposés.

2. En ce qui concerne, en premier lieu, le non-respect de divers délais de la procédure de recours interne, ce grief vise le délai dans lequel la Commission mixte de recours aurait dû être saisie (alinéa 1 de la disposition 13.3.1 du Règlement du personnel), celui dans lequel la réponse de l'Organisation aurait dû être envoyée à la Commission (alinéas 3 et 5 de la disposition 13.3.3 du Règlement), le délai dans lequel l'avis de la Commission aurait été transmis au Secrétaire général, qui ne serait pas raisonnable (alinéa 2 de la disposition 13.3.5 du Règlement), de même que celui dans lequel la décision du Secrétaire général a été notifiée à l'intéressée (alinéa 3 de la disposition 13.3.5 et alinéa 3 de la disposition 10.3.6 du Règlement).

Mais le Tribunal, tout en regrettant que l'Organisation ne soit pas plus attentive au respect des délais qu'elle a elle-même fixés, observe que des délais de cette nature ne sont pas prescrits à peine de nullité de la décision rendue après leur expiration. Il s'ensuit que leur éventuelle

méconnaissance n'entache pas celle-ci d'illégalité et peut seulement ouvrir droit à réparation au profit du fonctionnaire concerné lorsqu'elle présente un caractère fautif et qu'il en est résulté un préjudice concret pour ce fonctionnaire, qu'il appartient en conséquence à ce dernier d'établir (voir le jugement 4584, au considérant 4). Le Tribunal a par ailleurs également rappelé que, si le défaut d'examen des recours par les organes de recours dans un délai raisonnable constitue un manquement à l'exigence de célérité de traitement des recours internes et, en conséquence, une faute à charge de l'organisation dont ces organes relèvent, il n'en reste pas moins que le montant de la réparation susceptible d'être accordée à ce titre dépend notamment, en principe, de deux facteurs essentiels, qui sont, d'une part, la durée du retard constaté et, d'autre part, les conséquences de ce retard pour le fonctionnaire intéressé (voir, par exemple, les jugements 4727, au considérant 14, 4635, au considérant 8, 4178, au considérant 15, et 4100, au considérant 7). Or, en l'espèce, au regard notamment de l'importance limitée de l'objet du litige et du fait que la requérante a volontairement quitté l'Organisation dès le 27 mai 2018, il ne ressort pas du dossier que les dépassements de délais constatés auraient occasionné à l'intéressée un quelconque préjudice concret identifiable.

3. En deuxième lieu, la requérante considère que la Commission mixte de recours aurait violé, d'une part, l'alinéa 3 de la disposition 13.3.4 du Règlement du personnel, en ce qu'elle n'aurait pas contrôlé la régularité de la procédure suivie pour adopter la nouvelle grille salariale applicable à partir du 1^{er} janvier 2018, et, d'autre part, l'alinéa 2 de la disposition 13.3.4, en ce qu'elle n'aurait pas procédé à un examen effectif des griefs allégués à l'appui du recours interne, ainsi que la disposition 10.3.4 de ce même Règlement, qui impose à la Commission de procéder à un examen approfondi de l'affaire dont elle est saisie. En effet, selon l'intéressée, la Commission aurait dû vérifier, en en rendant compte avec la précision voulue, le fait que la nouvelle grille salariale, ou l'augmentation de 1 pour cent des traitements, avait effectivement été proposée par le Secrétaire général et adoptée par le Conseil exécutif, que le comité des fonctionnaires avait été consulté, ou encore qu'une méthodologie ad hoc avait été définie à cet effet et, le cas échéant,

correctement appliquée. Par ailleurs, la Commission devait, ce qu'elle n'aurait pas fait, examiner et prendre position, de façon explicite et avec la précision voulue, sur les différents griefs invoqués par la requérante dans son recours interne. À cet égard, d'une part, la simple affirmation selon laquelle les règles ont été respectées en la matière ne saurait être regardée comme un examen effectif de ces griefs et, d'autre part, l'affirmation que la défenderesse est une institution indépendante déterminant librement ses règles et le niveau des salaires ne serait pas suffisante pour rendre compte d'un examen effectif des griefs et fournir un avis propre à éclairer l'autorité dotée du pouvoir de décision.

Mais le Tribunal observe que les divers griefs invoqués par la requérante ont été synthétisés et dûment examinés dans l'avis de la Commission rendu le 14 février 2020, de même que les arguments soulevés à leur égard par l'Organisation.

Au regard de la motivation exprimée par la Commission dans son avis, il ressort que cette dernière a bien contrôlé la régularité de la procédure suivie et répondu à l'ensemble des griefs invoqués par la requérante, notamment en se référant à l'argumentation développée par l'Organisation. Le Tribunal estime que le moyen soulevé par la requérante n'est en tout état de cause pas fondé, en tant qu'il s'appuie sur un défaut de motivation de l'avis exprimé par cette Commission. Autre chose est de déterminer si cette motivation est fondée en droit, ce qui sera examiné dans les considérants qui suivent.

4. En troisième lieu, la requérante invoque un manque d'impartialité des membres de la Commission mixte de recours. Pour ce faire, elle se fonde sur différents éléments (lenteur de la procédure suivie; non-respect de divers délais par la Commission; silence de celle-ci sur les griefs invoqués par l'intéressée; propos équivoques ou trompeurs de la Commission au sujet des dates de sa saisine et de dépôt des écritures de l'administration; procédure plus transparente pour l'administration que pour la requérante; absence d'opinion divergente de la part du membre désigné par la représentation du personnel, ce qui créerait également un sentiment de suspicion) qu'elle considère comme «troublants» et révélateurs d'un contexte dans lequel «critiquer les

décisions de l'administration passe[rait] pour de la déloyauté et de la trahison», de sorte que «la requérante ne voit guère comment les membres de la commission, animés par cet esprit de réserve et de crainte interdisant tout désaveu formel des actes de l'administration, peuvent rendre un avis avec l'impartialité et l'indépendance voulues».

Mais le Tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante que la charge de la preuve d'un manque d'impartialité d'un ou de plusieurs membres d'un organe de recours interne incombe à tout requérant. Or, en l'espèce, l'intéressée n'apporte manifestement pas la preuve qui lui incombe à cet égard, étant donné que de simples soupçons et des allégations non étayées par une preuve tangible ne suffisent pas à établir un manque d'impartialité de tout ou partie des membres de la Commission mixte de recours (voir, par exemple, les jugements 4662, au considérant 13, et 4553, au considérant 7).

Ce moyen n'est pas non plus fondé.

5. En quatrième lieu, la requérante se plaint d'une violation de l'alinéa 3 de la disposition 10.3.5 du Règlement du personnel, en ce qu'elle n'aurait pas été informée de la date à laquelle l'avis de la Commission mixte de recours a été remis au Secrétaire général. Il s'en serait suivi, selon elle, une violation directe de son droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif «puisque'en l'absence de décision finale dans un délai de 60 jours, un agent peut agir devant le Tribunal».

Mais le Tribunal n'aperçoit cependant pas en quoi une éventuelle violation de cette disposition aurait pu avoir pour effet de porter atteinte au droit de la requérante à un recours juridictionnel effectif devant le Tribunal. Cette contestation est d'autant moins fondée qu'à la suite d'une demande formulée en ce sens par l'intéressée, l'avis de la Commission mixte de recours lui a été transmis par courriel du 3 juillet 2020.

Ce moyen est, en conséquence, manifestement dénué de tout fondement.

Pour le même motif, il en va également ainsi de la violation alléguée de l'alinéa 3 de la disposition 10.3.6 du Règlement du personnel, en ce que l'avis de la Commission mixte de recours n'avait

pas été joint à la première notification à laquelle il avait été procédé de la décision du Secrétaire général du 28 mai 2020.

6. En cinquième lieu, la requérante conclut à une violation du même alinéa 3 de la disposition 10.3.6 du Règlement du personnel, en ce que le Secrétaire général n'aurait pas suffisamment motivé sa décision du 28 mai 2020. Le simple renvoi à un avis qui ne serait pas lui-même suffisamment motivé ne satisferait en effet pas à l'exigence de motivation requise.

Mais, ainsi que le rappelle le Tribunal dans une jurisprudence constante, «lorsque le chef exécutif d'une organisation fait siennes les recommandations d'un organe de recours interne, il n'est pas tenu, dans sa décision, de donner d'autres raisons que celles invoquées par cet organe lui-même» (voir, par exemple, les jugements 4662, au considérant 15, et 4307, au considérant 15). En outre, comme il a déjà été dit au considérant 3 ci-dessus, l'avis de la Commission mixte de recours était lui-même suffisamment motivé.

7. Sur le fond, la requérante soutient que la décision du Secrétaire général du 28 mai 2020 serait illégale, du fait que la nouvelle grille de traitements pour 2018 serait elle-même entachée de diverses illégalités.

Le Tribunal rappelle à cet égard qu'en vertu de sa jurisprudence constante, une décision générale ayant vocation à servir de fondement à des actes individuels – comme c'est le cas de l'ajustement des traitements en cause – n'est, sauf hypothèses très particulières, pas susceptible de recours en tant que telle, ce qui n'empêche pas que son illégalité puisse être invoquée, par voie d'exception, dans le cadre de la contestation de ces actes individuels eux-mêmes (voir, par exemple, les jugements 4795, au considérant 3, 4734, au considérant 4, 4572, au considérant 3, 4278, au considérant 2, 3736, au considérant 3, ou 3628, au considérant 4). Tel est le cas en l'espèce.

8. À ce sujet, la requérante soulève, en premier lieu, un moyen d'incompétence tiré de ce que cette décision générale n'aurait pas été prise par le Comité exécutif, lequel, en vertu de l'article 5.4 du Statut du personnel, est la seule autorité habilitée à décider, sur proposition du Secrétaire général, d'un tel ajustement des salaires.

Toutefois, il ressort du dossier que, comme le fait valoir l'Organisation, l'ajustement des salaires pour l'année 2018 a été élaboré sur la base de la proposition de budget établie par le Secrétaire général et a bien été décidé par le Comité exécutif lors de sa 195^{ème} session en septembre 2017, dans un premier temps, avant d'être finalement approuvé par l'Assemblée générale, dans un second temps, lors de sa 86^{ème} session, qui s'est également tenue en septembre 2017. Ces différentes décisions ont d'ailleurs été rendues publiques sur le site Internet de l'Organisation.

Le moyen ainsi soulevé par la requérante est donc dénué de tout fondement.

9. En deuxième lieu, la requérante considère que, toute grille de traitements faisant partie intégrante des Statut et Règlement du personnel, le Comité des fonctionnaires aurait dû être consulté, ainsi que l'imposent tant l'article 9.1 du Statut que la disposition 9.2.8 du Règlement.

À cet égard, l'alinéa 1 de la disposition 9.2.8 du Règlement prévoit que «le Comité des fonctionnaires est informé par le Secrétaire général des projets d'amendement au Statut du personnel et au présent Règlement, à moins que les circonstances soient telles que, dans un délai raisonnable, le Secrétaire général ne puisse consulter ledit Comité et que celui-ci ne puisse formuler un avis». Par ailleurs, l'article 9.1 du Statut prévoit que «[l]e Secrétaire général prend toute disposition nécessaire pour assurer la participation des fonctionnaires de l'Organisation à la discussion des questions qui les concernent».

Or, comme le fait valoir à juste titre l'Organisation dans ses écrits de procédure, l'ajustement des salaires pour l'année 2018 était uniquement destiné à refléter l'inflation. Il relevait donc d'une simple indexation automatique des échelles salariales, impliquant une mise à jour automatique de l'annexe 1 du Manuel du personnel reprenant les grilles salariales, et non d'un projet d'amendement au Statut ou au Règlement du personnel qui porterait sur une nouvelle détermination des échelles salariales. Le Tribunal considère en effet que, compte tenu de leur ampleur, seuls ces derniers constituent une véritable modification des Statut et Règlement du personnel d'Interpol devant être préalablement soumis à l'avis du Comité des fonctionnaires. Peu importe à cet égard qu'Interpol, probablement par facilité, ait estimé nécessaire d'intégrer chaque année les ajustements automatiques de traitement auxquels il est procédé, directement dans les grilles de traitements reprises à l'annexe 1 du Manuel du personnel.

Il s'ensuit que le moyen tiré de l'absence de consultation du Comité des fonctionnaires est sans fondement.

10. En troisième lieu, la requérante se plaint de ce qu'aucune méthodologie claire et précise n'aurait été définie, publiée et appliquée afin de procéder à l'ajustement des salaires pour l'année 2018.

À cet égard, le Tribunal rappelle que les principes définissant les limites du pouvoir d'appréciation dont jouissent les organisations internationales en ce qui concerne la détermination des ajustements de salaire de leur personnel ont clairement été établis dans sa jurisprudence. Il a été précisé ce qui suit dans le jugement 1821, en son considérant 7:

«On peut les résumer comme suit:

- a) une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale (voir le jugement 1682 [...], au considérant 6);
- b) la méthodologie choisie doit permettre l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents (voir les jugements 1265 [...], au considérant 27, et 1419 [...], au considérant 30);

c) lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'Organisation a le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence (voir le jugement 1682, encore au considérant 6);

d) si la nécessité de réaliser des économies est un facteur valable à prendre en compte pour l'ajustement des salaires, à condition que la méthodologie retenue soit objective, stable et prévisible (voir le jugement 1329 [...], au considérant 21), le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas, en soi, un motif valable pour s'écarter d'une norme de référence préétablie (voir les jugements 1682, au considérant 7, et 990 [...], au considérant 6).»

Dans le jugement 1821 précité, sur lequel se fonde la requérante, l'organisation en cause avait adopté dans son cadre normatif une procédure à suivre en matière d'ajustement des salaires des membres de son personnel, qu'elle n'avait pas suivi pour un ajustement donné, ce qui avait amené le Tribunal à préciser ce qui suit:

«10. Non seulement l'[organisation en cause] n'a pas retenu de méthodologie particulière, et encore moins de méthodologie respectant les critères susmentionnés du droit de la fonction publique internationale, mais elle ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article [...] IV 1.01 de son propre Règlement du personnel [...] Cet article prévoit l'utilisation de l'indice des Organisations coordonnées comme une "orientation". Il est tout simplement impossible de distinguer dans les décisions attaquées une quelconque orientation vers cet indice. De même, bien que l'article stipule que le Conseil est tenu de prendre en considération les "critères pertinents", rien ne prouve qu'il l'ait fait.

11. Dans ces conditions, et étant donné que l'[organisation en cause] n'a institué aucune méthode qui lui aurait permis de tenir compte de facteurs autres que l'indice des Organisations coordonnées, le Tribunal ne peut qu'annuler les décisions attaquées et renvoyer le cas devant l'Organisation afin qu'elle calcule de nouveau l'ajustement des salaires pour 1996.»

De même, dans le jugement 2095, sur lequel se fonde également la requérante, le Tribunal observe qu'une disposition du Statut du personnel de l'organisation concernée prévoyait de manière expresse que le barème des salaires devait être revu «chaque année» et que l'autorité investie du pouvoir de décision devait s'assigner pour objectif de «maintenir des conditions d'emploi compétitives». Or, dans le cas d'espèce, l'Organisation s'était abstenue de prendre une décision d'ajustement pour l'année 1999 et n'avait pas justifié que l'ajustement

décidé à partir du 1^{er} janvier 2000 était approprié, alors même que le dossier faisait apparaître une érosion importante du pouvoir d'achat des agents ainsi que des difficultés de recrutement pour l'Organisation.

11. Le Tribunal ne peut à cet égard que constater que les circonstances de l'espèce sont tout à fait différentes de celles des jugements précités.

Premièrement, le Tribunal note que la procédure dans le cadre de l'ajustement en cause a bien été respectée, ainsi qu'il ressort des considérants 8 et 9 qui précèdent.

Deuxièmement, le Tribunal considère que le Comité exécutif, suivi en cela par l'Assemblée générale, n'a pas commis d'illégalité en décidant de tenir compte de l'inflation pour fixer à un taux de 1 pour cent les ajustements de salaires à appliquer pour l'année 2018. Le parti adopté en la matière de se référer à l'inflation observée en France à la même époque peut par ailleurs être considéré comme permettant d'obtenir des résultats stables, prévisibles et transparents.

Troisièmement, et même si la requérante est d'un avis contraire, rien au dossier ne permet de penser que le choix de cette méthode devrait être considéré comme induisant une érosion importante du pouvoir d'achat des membres du personnel d'Interpol, non plus que des difficultés de recrutement pour cette organisation.

Il s'ensuit que ce moyen n'est pas davantage fondé.

12. Enfin, la requérante, semblant cette fois plus viser la fixation des échelles salariales proprement dites que la méthode d'ajustement annuelle de ces échelles pratiquée par Interpol, considère que l'Organisation méconnaîtrait également le principe Noblemaire, lequel trouverait, selon elle, également à s'appliquer aux organisations internationales qui ne font pas partie du système des Nations Unies. Elle fait en effet valoir que les échelles salariales applicables au sein d'Interpol n'offriraient pas aux membres du personnel de l'Organisation une rémunération suffisamment élevée pour les attirer et les retenir à son service.

13. Le Tribunal rappelle tout d'abord ses jugements 831, au considérant 1, et 825, au considérant 1, dans lesquels il a considéré que le principe Noblemaire, lorsqu'il trouve pleinement à s'appliquer, comporte une double règle: «[d]'une part, l'unité de la fonction publique internationale devant être assurée, les fonctionnaires des organisations internationales ont droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, quels que soient leur nationalité et les salaires payés dans leur pays d'origine. D'autre part, appelées à recruter leurs agents dans tous les États qu'elles groupent, les organisations internationales doivent offrir à leur personnel un traitement propre à attirer et à retenir à leur service des ressortissants des pays où le niveau des salaires est le plus élevé.»

14. Tout en considérant que le principe Noblemaire ne trouve pas à s'appliquer en tant que tel à une organisation internationale qui ne relève pas du régime commun des Nations Unies (voir, encore récemment, le jugement 3921, au considérant 12), le Tribunal a reconnu l'existence d'un principe de la fonction publique internationale selon lequel les agents des organisations internationales ont vocation à obtenir, dans l'intérêt même du service public international, un niveau de rémunération égal à celui des pays où, à qualification comparable, le niveau de salaire est le plus élevé (voir les jugements 1912, au considérant 18, et 1913, au considérant 14). Mais ce n'est que dans le cas où il serait porté atteinte à cette garantie qu'une contestation pourrait à bon droit être formulée. Or la requérante ne fournit au Tribunal aucune indication permettant de conclure que le niveau de salaire, tel qu'il a été fixé pour l'année 2018, a eu pour effet de maintenir les salaires, sans motivation raisonnable, à un niveau qui serait manifestement insuffisant.

15. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER