

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaires HILLHOUSE-REINE et WOESS

Jugement No 1001

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formées par Mme Roberte Hillhouse-Reine et Mme Diana Wöss le 27 janvier 1989 et régularisées le 24 février, les réponses de l'ONUDI datées du 14 juin, les répliques des requérantes du 4 août régularisées le 15 septembre et les duplicques de l'ONUDI en date du 16 octobre 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal, l'article XII, section 27 j) de l'Accord relatif au siège de l'ONUDI, conclu le 13 avril 1967 entre l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la République d'Autriche, l'Accord complémentaire, conclu le 1er mars 1972 entre l'ONUDI et le Gouvernement autrichien, le Mémorandum d'accord sur l'organisation des services communs, conclu le 31 mars 1977 entre l'ONU, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'ONUDI, l'article 3.1 du Statut du personnel de l'ONU, qui a été appliqué aux fonctionnaires de l'ONUDI jusqu'au 30 juin 1988, la disposition 111.2 du Règlement de l'ONU, qui a été appliquée aux fonctionnaires de l'ONUDI jusqu'au 4 octobre 1988, l'article 6.5 a) du Statut du personnel et la disposition 112.03 du Règlement du personnel de l'ONUDI et les articles 11 a) et 12(1) du Statut de la Commission de la fonction publique internationale;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérantes;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. En 1985, le Conseil du développement industriel de l'ONUDI, qui a son siège à Vienne, a adopté le Statut de la Commission de la fonction publique internationale. L'article 11 a) de ce statut prévoit que la commission fixe "les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi", et l'article 12(1) dispose que : "Au siège des organisations ... la commission établit les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local et fait des recommandations à ce sujet."

Aux fins d'attirer et de conserver un personnel hautement qualifié, les organisations du système des Nations Unies cherchent à offrir aux agents des services généraux des conditions d'emploi au moins comparables à celles qui sont offertes par les meilleurs employeurs locaux des secteurs public et privé au lieu d'affectation. L'article 6.5 a) du Statut du personnel de l'ONUDI est similaire à l'article 3.1 du Statut du personnel de l'ONU, dont le texte était applicable aux fonctionnaires de l'ONUDI jusqu'au 30 juin 1988, et prévoit ce qui suit : "Le Directeur général arrête le barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des agents des services généraux et des catégories apparentées en prenant normalement pour base les conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation, compte étant tenu des recommandations de la Commission de la fonction publique internationale." Des enquêtes sont effectuées sur les conditions locales, ce dont la Commission de la fonction publique internationale se charge depuis 1977 aux termes de son article 12(1).

Dans un rapport établi lors de sa 14e session, tenue en juillet 1981, la commission a approuvé les résultats d'une enquête menée à Vienne et a, en conséquence, recommandé à l'Assemblée générale des Nations Unies d'introduire de nouveaux barèmes des traitements des agents des services généraux et des travailleurs manuels de l'ONUDI et autres organisations ayant leur siège dans cette ville. Dans la partie du rapport consacrée aux avantages autres que les traitements, il était dit que "l'assistance financière, la fourniture de produits de l'entreprise à titre gratuit ou à prix réduits et les avantages concernant des services ou des loisirs" étaient importants et fréquents à Vienne. La commission a calculé que la valeur annuelle de ces produits et services s'établissait entre 3.000 et 3.500 schillings autrichiens en moyenne.

Les fonctionnaires de l'ONUDI et des autres organisations internationales ayant leur siège à Vienne ont accès à un magasin, dénommé l'économat, qui fournit l'alcool et le tabac dans les limites des contingents fixés ainsi que des appareils ménagers, des produits alimentaires, des cosmétiques et autres articles. Dans son enquête de 1981, la commission avait évalué les avantages conférés par l'économat à un minimum de 9.600 schillings par an pour le

personnel de nationalité autrichienne et à un chiffre nettement supérieur pour le personnel de nationalité autre qu'autrichienne, qui disposait de contingents plus importants d'alcool et de tabac, et elle en avait conclu que ces avantages compensaient les avantages marginaux supplémentaires dont bénéficiaient les travailleurs locaux.

A l'annexe II à un rapport qu'elle a présenté, en date du 15 septembre 1982, à l'Assemblée générale, la commission expose les "méthodes générales" à appliquer à l'avenir pour les enquêtes sur les conditions d'emploi locales.

Le secrétariat de la commission fit en 1987 une autre enquête à Vienne conformément aux méthodes générales précitées et en soumit les résultats en juin 1987. La commission les reprit dans un rapport qu'elle adopta le 17 août 1987. Aux paragraphes 39 à 42 de son rapport, elle traite des "privilèges conférés par l'économat", qu'elle décrit comme un service "dont ne dispose pas le personnel des employeurs locaux sur lesquels a porté l'enquête".

L'avantage offert par l'économat ayant été estimé à quelque 6.600 schillings par an, ce qui représentait 2,4 pour cent du salaire net moyen du personnel de la catégorie des services généraux de grade G.5, le secrétariat recommanda donc de procéder à une réduction correspondante des salaires des agents des services généraux et des travailleurs manuels. La commission accepta la recommandation, réduisit les salaires nets de ce personnel de 2,4 pour cent et recommanda d'adopter de nouveaux barèmes de traitements avec effet au 1er mars 1987. Elle demanda à son secrétariat de donner, dans les enquêtes qu'elle ferait à l'avenir, une indication relativement exacte de la valeur des avantages marginaux accordés aux travailleurs locaux et de l'avantage procuré par l'économat.

A sa 27e session, tenue en mars 1988, la commission revint sur la question et pria son secrétariat de recueillir, pour examen à sa 28e session prévue pour juillet 1988, des informations supplémentaires sur l'avantage procuré par l'économat tel qu'il s'applique au personnel des organismes des Nations Unies ayant leur siège à Vienne.

Par une circulaire DA/PS/INF.1098, datée du 22 avril 1988, le Directeur général de l'ONUDI annonça qu'il avait approuvé de nouveaux barèmes de traitements applicables à compter du 1er avril 1988 au personnel de la catégorie des services généraux. En raison d'un ajustement intérimaire, les barèmes en question étaient légèrement supérieurs à ceux recommandés par la CFPI et seraient pris en compte pour la première fois dans les fiches de salaire du mois d'avril 1988.

Les requérantes sont employées à l'ONUDI en qualité d'agents des services généraux. Mme Hillhouse-Reine, qui est de nationalité française, est classée au grade G.6, et Mme Wöss, qui est de nationalité britannique, au grade G.7. Ces deux agents ainsi que d'autres appartenant à la même catégorie de personnel introduisirent une demande de réexamen de leurs fiches de salaire pour avril 1988 en application de la disposition 111.2 du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, applicable au personnel de l'ONUDI jusqu'au 4 octobre 1988. Par des lettres qu'elles adressèrent au Directeur général de l'ONUDI en date du 30 mai, les requérantes firent valoir que les fiches de salaire étaient calculées sur la base d'un barème des traitements incorrect incorporant illégalement une réduction de 2,4 pour cent pour tenir compte de l'avantage de l'économat.

Dans les réponses qu'il leur adressa en date du 14 juin, le Directeur général signala aux requérantes que la CFPI examinerait l'affaire en juillet et que, jusqu'à nouvel ordre, l'ONUDI continuerait à appliquer les nouveaux barèmes de traitements.

A sa 28e session, tenue en juillet 1988, la commission fut saisie des renseignements supplémentaires qu'elle avait demandés. Son secrétariat estima que la somme de 6.600 schillings était trop faible : la valeur de l'avantage procuré par l'économat s'échelonnait entre quelque 27.900 schillings par an pour un grade G.3 et quelque 32.600 schillings par an pour un grade G.8. Mais, dans un rapport ultérieur qu'elle adopta sur la question le 29 juillet, la commission, se bornant à noter qu'elle s'était fondée, en 1987, sur une estimation minimale, s'en tint à sa décision antérieure.

Par lettres du 14 septembre 1988, les requérantes réitérèrent leurs demandes de réexamen au titre de la disposition 111.2 du Règlement du personnel de l'ONU. Dans ses réponses datées du 31 octobre 1988, qui sont les décisions contestées, le Directeur général adjoint déclara que le Directeur général s'en tenait à ses décisions antérieures mais acceptait que les requérantes fassent appel au Tribunal administratif en application de la disposition 112.03 du Règlement du personnel de l'ONUDI, applicable depuis le 5 octobre 1988.

Après consultation du Conseil du développement industriel, le Directeur général décida d'appliquer aux agents de la catégorie des services généraux, avec effet au 1er octobre 1987, les barèmes de traitements que la commission avait recommandés; il informa les membres du personnel de cette décision par la circulaire DA/PS/INF.1112 du 28

octobre 1988. Ces barèmes s'appliquaient du 1er octobre 1987 au 29 février 1988 et étaient augmentés de l'ajustement intérimaire appliqué à compter du 1er mars (non du 1er avril) 1988, le rappel de traitement apparaissant dans les fiches de salaire pour le mois de mars 1988.

B. Les requérantes font valoir que, conformément à la jurisprudence du Tribunal, une organisation internationale, n'étant tenue de respecter une décision de la commission que si elle a été prise régulièrement, doit s'assurer en premier lieu de la légalité de celle-ci; à plus forte raison a-t-elle l'obligation de vérifier la conformité au droit lorsqu'il s'agit d'une simple recommandation. Puisque la recommandation de la commission était en l'occurrence illégale, il en allait de même pour l'adoption par l'ONUDI des nouveaux barèmes de traitements et pour ses décisions de les appliquer aux requérantes.

1) La commission, en effectuant l'enquête, n'a pas respecté les méthodes générales qu'elle avait elle-même instituées : elle a violé le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*. Comme le Tribunal administratif des Nations Unies l'a déclaré dans son jugement No 395, ces méthodes générales avaient force obligatoire pour la commission et la prise en compte de l'avantage résultant de l'économat dans la fixation des barèmes de traitements en constitue une violation. Cet avantage ne rentre dans aucune des catégories de données à recueillir par la commission au cours des enquêtes : en effet, il émane, non pas de l'employeur, mais de l'Etat hôte en vertu de l'Accord de siège de l'ONUDI passé entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche en 1967. L'article XII, section 27 j), de l'Accord prévoit que les fonctionnaires de l'ONUDI ont le "droit d'importer en franchise pour leur usage personnel et sans être soumis aux interdictions et restrictions à l'importation ... iii) des quantités limitées de certains articles pour leur consommation ou leur usage personnel, qu'il leur sera interdit de donner ou de vendre...". L'ONUDI a conclu un "accord supplémentaire" avec le Gouvernement autrichien en 1972. Selon un "mémoire d'accord" conclu en 1977 entre l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et l'Agence internationale de l'énergie atomique, la gestion de l'économat est confiée à l'Agence, et le Centre international de Vienne a publié de nouvelles règles à cet égard dans une circulaire datée du 1er juillet 1982.

L'une des raisons d'accorder ce privilège est d'attirer des fonctionnaires de qualité, et le fait de le prendre en compte dans le calcul des traitements va à l'encontre du but recherché. La déduction de 2,4 pour cent est en fait financée par l'Autriche, qui consent une exemption d'impôts sur les ventes réalisées à l'économat. Le véritable objet de la réduction des traitements, qui consistait à faire de grosses économies en dépenses de personnel émergeant au budget de l'Organisation, était irrégulier. Les avantages marginaux tels qu'ils sont définis dans les méthodes générales proviennent de l'employeur; l'avantage procuré par l'économat ne peut donc pas ressortir à la catégorie de ces avantages.

2) La commission n'a pas respecté les règles prescrites par les méthodes générales pour la prise en compte de l'avantage procuré par l'économat. Les règles font obligation à la commission de comparer les avantages offerts par les organismes des Nations Unies avec ceux que fournissent les employeurs locaux visés par l'enquête. La commission ne s'est pas conformée à cette prescription : d'une part, elle a ajouté la valeur de l'avantage procuré par l'économat aux traitements sans l'avoir quantifié correctement; d'autre part, son évaluation manquait de fiabilité; enfin, elle n'a pas fait de comparaison avec les avantages semblables offerts par les employeurs locaux.

Conformément au paragraphe 50 des méthodes générales, "les avantages marginaux" doivent, pour pouvoir être quantifiés et ajoutés au salaire, être : a) octroyés à tous les employés dans les mêmes conditions; b) utilisés par une grande majorité des employés; et c) offerts par un nombre important d'employeurs locaux interrogés. L'avantage en question ne satisfait nullement à la condition a), parce que les fonctionnaires de nationalité autrichienne ont des contingents d'alcool et de tabac moins élevés que les autres fonctionnaires.

La commission, en menant son enquête de 1987, ne disposait pas de données suffisantes pour aboutir à la somme moyenne de 6.600 schillings par an. Il ne s'agissait là que d'une estimation approximative et la commission a chargé son secrétariat de recueillir des données plus fiables à l'avenir. Même si elle a ensuite demandé à celui-ci de lui présenter des informations supplémentaires en juillet 1988, les calculs qui ont servi de base à la nouvelle estimation dont la commission a été saisie en juillet 1988 accusaient toujours des défauts. En effet, le secrétariat, ayant calculé le montant représentant l'économie moyenne pour les dix articles les plus avantageux vendus à l'économat et appliqué ce montant à tous les autres achats, a surestimé les économies totales à retirer de l'économat. De nombreux produits sont offerts dans les magasins de Vienne à des prix inférieurs à ceux de marques étrangères qui se vendent à l'économat.

La commission n'a pas cherché à vérifier si la valeur d'avantages analogues accordés par les employeurs locaux à

leur personnel équivalait à celle du privilège conféré par l'économat. Certes, elle a fait cette comparaison dans son enquête menée en 1981, en concluant que les avantages marginaux locaux, "loin d'être insignifiants", compensaient l'avantage conféré par l'économat. Mais il aurait fallu, en toute logique et équité et conformément aux méthodes générales, évaluer les avantages marginaux offerts localement avec le même souci de précision que pour l'avantage conféré par l'économat.

3) En faisant sa recommandation, la commission a violé le principe de l'égalité de traitement : a) les traitements des agents des services généraux ont été uniformément réduits de 2,4 pour cent alors que les fonctionnaires de nationalité autrichienne retirent moins de bénéfices que les autres en faisant leurs achats à l'économat; b) les membres du personnel ne tirent pas un parti uniforme de l'économat, car certains épuisent leurs contingents d'alcool et de tabac alors que d'autres ne les entament pas; certains économisent plus de l'équivalent de 2,4 pour cent de leur traitement, d'autres moins.

4) Il y a eu violation du principe selon lequel tout employeur doit laisser à l'employé la libre disposition de son traitement. Pour ne pas être lésés, les intéressés sont obligés de faire des achats à l'économat afin d'économiser l'équivalent d'au moins 2,4 pour cent de leur traitement.

Les requérantes réclament l'annulation des décisions individuelles contestées et le versement, à compter du 1er octobre 1987, de montants équivalant à la différence entre leur traitement réduit de 2,4 pour cent et leur traitement non sujet à cette réduction, la révision du calcul de leur rémunération considérée aux fins de la pension et l'octroi d'une indemnité de 40.000 francs français à chacune d'elles au titre des dépens.

C. Dans ses réponses, l'ONUDI avance des moyens sur le fond, en soulignant que toute décision du Directeur général d'arrêter le barème des traitements revêt un caractère discrétionnaire et ne peut donc être attaquée qu'en fonction de certains critères énoncés dans la jurisprudence.

1) Même si, dans son jugement No 395, le Tribunal administratif des Nations Unies a confirmé la force réglementaire des méthodes générales, il s'est abstenu de déclarer que la commission ne peut les modifier et de traiter des procédures internes à suivre pour les appliquer. Les méthodes générales ne constituent pas une règle au sens du principe selon lequel "toute autorité est liée par la règle qu'elle a édictée", mais sont plutôt "un outil de travail pouvant être amélioré et modifié". Même si l'enquête faite en 1987 comportait un nouvel élément par rapport aux méthodes générales de 1982, la commission était libre d'appliquer ces méthodes avec souplesse.

2) L'avantage tiré de l'économat peut être considéré comme figurant parmi les données à examiner dans le cadre d'une enquête puisqu'il représente un avantage matériel pour les fonctionnaires; le fait que les méthodes générales ne fassent pas mention de cet avantage particulier est sans objet.

3) L'argument selon lequel l'économat est mis à la disposition du personnel par l'Etat autrichien est également hors de propos : ce qui compte c'est que, comme l'a dit la commission, cet avantage n'était pas à la disposition des travailleurs à Vienne. Les méthodes générales n'interdisent pas qu'il soit tenu compte de l'avantage conféré par l'économat. D'après les textes cités par les requérantes, les privilèges liés à l'économat ne découlent pas d'une quelconque "relation personnelle" entre l'Etat autrichien et les fonctionnaires de l'ONUDI, mais sont fondés sur des accords internationaux passés avec le gouvernement et sont conférés dans l'intérêt de l'ONUDI.

En outre, il ressort des méthodes générales que la commission voulait tenir compte non seulement des avantages fournis par les employeurs locaux mais également des avantages offerts aux employés "du fait de leur emploi auprès d'une société ou organisation donnée" tels que les "tickets" de restaurant.

4) La commission, qui est libre de développer ses méthodes en vue d'introduire toutes les données utiles, s'en est tenue aux principes sous-tendant les méthodes générales. Alors que la version française prévoit que l'avantage doit être offert à tous les employés "dans les mêmes conditions", la version anglaise, qui est la version originale, emploie plus justement les mots "under similar conditions" (dans des conditions analogues). Même si les fonctionnaires de nationalité autrichienne touchent des contingents moins importants, le plafond d'achat tel qu'exprimé en pourcentage des traitements selon le grade est le même pour les Autrichiens et pour les autres.

Selon le paragraphe 46 des méthodes générales, les avantages marginaux locaux devraient soit être correctement "quantifiés", soit faire l'objet d'une comparaison globale avec les avantages marginaux accordés au personnel des organismes des Nations Unies. Mais une telle comparaison ne s'impose pas si les avantages marginaux offerts par

les organismes des Nations Unies peuvent être quantifiés et, du moment que l'avantage conféré par l'économat pouvait l'être, la commission n'était nullement tenue de faire une comparaison de cet avantage avec les avantages marginaux dont bénéficient les travailleurs locaux.

L'allégation d'une irrégularité en ce qui concerne les méthodes appliquées lors de l'enquête de 1988 est hors de propos : la question qu'il faut trancher est la légalité des décisions fondées sur l'enquête de 1987. Ce qui a été fait en 1981 est également sans intérêt en l'espèce.

La commission a été saisie de données suffisantes, comme il ressort clairement de l'analyse par son secrétariat, figurant dans son rapport sur l'enquête effectuée en 1987, de la méthode suivie pour évaluer l'avantage conféré par l'économat. L'Organisation examine la méthode de calcul utilisée et relève que certains avantages marginaux locaux ne rentrent pas dans la catégorie des avantages visés au paragraphe 50 c) des méthodes générales.

5) C'est aux requérantes qu'il incombe de prouver que la motivation réelle de la commission était de réaliser des économies sur les traitements au détriment des fonctionnaires et qu'il s'agissait donc d'une motivation indue; or, aucune preuve n'a été apportée à cet égard par les requérantes.

6) Il n'y a pas eu de violation du principe de l'égalité de traitement. Selon les directives figurant dans la circulaire publiée en 1982 par le Centre international de Vienne, tous les fonctionnaires, qu'ils soient Autrichiens ou non-Autrichiens, ont le même plafond d'achat exprimé en pourcentage du traitement, selon le grade. La réduction recommandée de 2,4 pour cent se situe bien en deçà de l'avantage réel tiré de l'économat, même pour les fonctionnaires de nationalité autrichienne. Il est légitime de consentir aux fonctionnaires autrichiens des contingents moins élevés pour certains articles : cette différence est fondée sur la nationalité, les Autrichiens n'étant pas placés dans la même situation sur le plan juridique que les fonctionnaires étrangers. Une différence fondée sur la nationalité est faite également en ce qui concerne le congé dans les foyers et la prime de rapatriement.

7) Il n'y a pas eu atteinte au droit de l'employé de disposer librement de son traitement. La réduction des traitements étant légitime, les membres du personnel qui veulent compenser cette réduction par des achats à l'économat peuvent le faire, mais il n'y a aucune relation de droit ou de causalité entre une réduction de traitement et la libre disposition du traitement.

D. Dans leurs répliques, les requérantes soutiennent que, en matière de fixation du barème des traitements, la commission et le Directeur général exercent un pouvoir non discrétionnaire : ils ne peuvent pas invoquer des critères d'ordre général comme l'intérêt public et, bien qu'ils jouissent d'une certaine latitude en la matière, ils sont liés par des règles de fond et de procédure immuables.

Les requérantes font valoir que, même si l'on admet que les méthodes générales n'expliquent pas dans le détail la manière dont il faut mener une enquête et bien que la commission puisse, comme le soutient l'ONUDI, établir une réglementation plus détaillée - en effet, des textes postérieurs à 1982 réglementent de plus près certains points -, il faut néanmoins s'en tenir aux règles édictées en 1982. Il est faux de laisser entendre que plus un texte est général par nature, mieux on peut se dispenser d'en respecter les prescriptions. De toute manière, il serait inutile de modifier les méthodes générales si elles n'avaient pas force obligatoire.

Les requérantes développent leurs moyens et répondent dans le détail aux points soulevés dans les réponses de l'Organisation. Elles examinent de façon approfondie ce qu'elles considèrent comme de graves irrégularités dans la méthode suivie par la commission pour évaluer l'avantage tiré de l'économat et constatent que la diversité des estimations est telle que les évaluations perdent toute fiabilité et ne sauraient servir de base à aucune décision régulière. Elles s'élèvent contre le fait que la commission n'a pas dûment tenu compte des avantages marginaux fournis par les employeurs extérieurs. Elles maintiennent que la motivation ultérieure et illicite de la commission lorsqu'elle a pris la décision de réduire les traitements était de réaliser des économies substantielles au profit des organisations. Elles développent leur thèse relative à la violation du principe de l'égalité et du droit de tout employé de disposer librement de son traitement. Elles maintiennent leurs conclusions.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation réfute, point par point, les moyens avancés par les requérantes dans leurs répliques. Elle fait valoir notamment que le pouvoir d'appréciation du Directeur général ressort clairement de l'article 6.5 a) du Statut du personnel de l'ONUDI. Elle expose que les méthodes générales d'enquête ont toujours été considérées comme un ensemble de principes directeurs et non pas de règlements détaillés et que, si l'avantage résultant de l'économat n'est pas expressément mentionné dans le texte énonçant les méthodes générales, c'est parce

qu'il n'existe pas dans toutes les villes sièges. La commission s'est très précisément conformée à ces méthodes et le mode de calcul utilisé est tout à fait fiable. L'Organisation explique à nouveau pourquoi les avantages marginaux fournis par les employeurs extérieurs n'ont pas été pris en compte. Elle considère que les requérantes n'apportent aucune preuve au sujet d'une motivation prétendument illicite de la part de la commission et que, par conséquent, cette allégation ne devrait pas être prise en compte par le Tribunal. Sur les autres questions abordées par les requérantes, elle résume son argumentation présentée dans ses réponses.

CONSIDERE :

1. Les requérantes sont agents des services généraux de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) établie à Vienne, en Autriche. Elles demandent l'annulation de décisions du Directeur général de l'ONUDI fixant leurs traitements en vertu de nouveaux barèmes en vigueur à partir du 1er octobre 1987. Elles se plaignent de ce que le calcul de ces barèmes, établis sur recommandation de la Commission de la fonction publique internationale (ci-après dénommée "la commission" - Instituée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 3357 (XXIX) du 18 décembre 1974 (document ICSC/1/Rev.1), comporte une réduction linéaire de 2,4 pour cent des traitements pour tenir compte des avantages conférés aux agents de l'Organisation par le service dit de l'"économat". Ce service consiste dans l'accès à un magasin de vente, établi en vertu de l'Accord de siège conclu entre l'Organisation défenderesse et l'Autriche, où le personnel de divers organismes établis à Vienne de même que les représentants nationaux accrédités auprès de ceux-ci - au total quelque 7.000 personnes - peuvent acheter un grand nombre de produits détaxés, allant de l'alimentaire jusqu'à la photographie, en passant par les articles ménagers.

2. A la demande de l'Organisation, le Tribunal a décidé de joindre les deux affaires, qui sont identiques.

3. Il apparaît du dossier que les parties ont été d'accord pour renoncer à la saisine préalable de la Commission paritaire de recours et pour soumettre directement la question litigieuse au Tribunal, conformément à la disposition 112.03 du Règlement du personnel de l'ONUDI. Le Tribunal considère qu'en vertu de la disposition citée, il est satisfait aux exigences de l'article VII du Statut du Tribunal, aux termes duquel "Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel."

Rappel des éléments du litige

4. Il résulte du dossier que le présent litige trouve son origine et son cadre dans l'article 6.5 a) du Statut du personnel, aux termes duquel la rémunération des agents des services généraux et des catégories apparentées - c'est-à-dire du personnel localement recruté - est déterminée normalement sur la base des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation", principe dit "Fleming" d'après le nom du président du Groupe de travail des Nations Unies qui l'a formulé pour la première fois en 1949.

5. L'application de ce principe, qui est commun aux organisations appartenant au système des Nations Unies, est assurée par la commission qui, en vertu du mandat reçu de l'Assemblée générale des Nations Unies, a conduit des enquêtes sur les conditions de vie et de rémunération dans plusieurs centres internationaux, y compris le siège de Vienne. A cet effet, la commission a établi, en 1982, des "méthodes générales" qui permettent d'apprécier les conditions d'emploi dans les divers sièges concernés (Rapport de la Commission de la fonction publique internationale du 15 septembre 1982, sur sa 16e session, Assemblée générale, documents de la 37e session, Supplément No 30, A/37/30, Annexe II). Ces méthodes générales sont reconnues par l'Organisation défenderesse comme une donnée réglementaire dont elle tient compte dans la gestion de son personnel.

6. Selon les méthodes générales de 1982, les éléments à prendre en compte pour établir les meilleures conditions offertes sur le marché local de l'emploi sont de plusieurs ordres, à savoir : le salaire proprement dit, les prestations complémentaires, les prestations de sécurité sociale et les avantages en nature appelés encore "avantages marginaux".

7. C'est sur la base des méthodes générales que la commission a établi, en 1987, les données valables pour le siège de Vienne. Ses conclusions font l'objet d'un rapport du 17 août 1987 intitulé "Rémunération des agents de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées : Enquête sur les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées à Vienne" (Document ICSC/26/R.26). Il résulte de ce rapport que des renseignements ont été recueillis auprès de vingt-trois entreprises économiques et d'une ambassade établies en Autriche, désignées ci-après

comme "les employeurs locaux". Au regard de l'objet du présent litige, il y a lieu de retenir que, dans le rapport de 1987, la commission a analysé et pris en compte pour la première fois, en tant qu'élément de rémunération chiffré en valeur, l'avantage résultant, pour les agents appartenant à la catégorie des services généraux, de leur accès à l'économat.

8. En contrepartie, la commission a examiné les avantages non pécuniaires accordés à leur personnel par les employeurs locaux tels que l'aide au logement, la vente par certaines entreprises à leur personnel de leurs produits à des prix de faveur, l'assistance financière notamment sous forme de prêts, la formation professionnelle, les cadeaux de Noël ou d'anniversaire, les dîners, les excursions et parfois même les billets de théâtre. Toutefois, l'octroi de tels avantages a paru à la commission trop sporadique et trop contingent pour pouvoir être quantifié en termes de rémunération. C'est pourquoi, en fin de compte, la commission les a négligés dans le cadre de ses comparaisons.

9. Par voie de conséquence, seul le bénéfice de l'économat apparaît dans les calculs de la commission comme facteur susceptible d'affecter le niveau de rémunération du personnel concerné de l'Organisation dans la comparaison avec le niveau de rémunération local. Ce bénéfice ayant été évalué approximativement à 6.600 schillings par année pour chaque détenteur d'une carte d'accès, la commission estimait, par une extrapolation basée sur un groupe salarial considéré comme représentatif, que cet avantage équivalait en moyenne à 2,4 pour cent des rémunérations versées aux agents des services généraux. Les barèmes joints au rapport de 1987, qui ont servi de base à l'adaptation des rémunérations par l'Organisation défenderesse, traduisent de cette manière, pour tous les agents concernés, une diminution des traitements de 2,4 pour cent en fonction de l'introduction de cet élément de calcul.

10. Les requérantes font valoir deux ordres d'arguments au sujet de cette détérioration du niveau de leurs rémunérations. En premier lieu, elles exposent que la prise en considération des avantages de l'économat est une donnée étrangère au critère statutaire des "conditions d'emploi les plus favorables" appliquées au lieu du siège de l'Organisation et que, pour autant, la méthode appliquée serait viciée à la base, entraînant, par voie de répercussion, la nullité des dispositions prises en matière de traitements par l'Organisation. A supposer que le Tribunal reconnaisse néanmoins la validité de la méthode utilisée, les requérantes font encore valoir que celle-ci aurait été appliquée de manière arbitraire de sorte que les décisions prises à leur égard seraient viciées.

11. L'Organisation défenderesse soutient pour sa part qu'elle jouit d'un pouvoir d'appréciation en matière de rémunération et qu'elle aurait fait un usage légitime de ce pouvoir en suivant les recommandations établies par la commission en vertu des méthodes générales de 1982 et sur la base d'une enquête approfondie sur place.

Appréciation juridique

12. En présence de cette défense, le Tribunal croit utile de rappeler, à titre préliminaire, certains principes constants de sa jurisprudence. En premier lieu, il est bien acquis que tout fonctionnaire international peut, dans un litige portant sur une décision qui le concerne directement, invoquer la nullité de toute mesure de caractère général ou préalable qui en forme le support juridique, même si elle émane d'une autorité extérieure à l'organisation dont il relève (jugements No 382 (affaires Hatt et Leuba), No 622 (affaire Sikka) et No 825 (affaires Beattie et Sheeran)). En l'occurrence, les requérantes sont donc en droit de contester la validité tant des méthodes générales de 1982 que de l'enquête menée en 1987 sur le siège de Vienne qui, prises ensemble, forment le support juridique des décisions contestées. En second lieu, il est admis également que le juge est en droit d'exercer son contrôle de légalité aussi au regard d'actes pris par l'administration en vertu d'un pouvoir d'appréciation, sauf que ce contrôle ne peut intervenir qu'en fonction de causes qui, en dehors de l'incompétence et de la méconnaissance des formes et procédures, ont été définies comme étant l'erreur manifeste de fait ou de droit, l'arbitraire, l'abus de pouvoir ou le détournement de pouvoir (voir, en premier lieu, le jugement No 39 (affaire Cardena) et, en dernier lieu, le jugement No 972 (affaire Unninayar)). C'est à la lumière de ces critères que doivent être examinés les griefs des requérantes.

13. Les critiques soulevées par les requérantes à l'encontre des mesures de la commission et des décisions qui en sont la conséquence doivent être examinées à la lumière des exigences inhérentes à la règle des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation", qui fait partie des règlements portant statut du personnel de l'organisation défenderesse. L'importance de ce principe de parité a été relevée en ces termes dans l'introduction même des méthodes générales de 1982, au paragraphe 3 :

"... Aux termes de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, 'la considération dominante dans le recrutement et

la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité'. Pour que le personnel recruté sur le plan local possède les qualités exigées par la Charte, les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies doivent pouvoir affronter la concurrence des employeurs qui recrutent sur le même marché du travail un personnel aussi qualifié et capable, pour accomplir des tâches de nature analogue et qualitativement identiques à celles qui sont exécutées par les organisations. Pour que celles-ci restent compétitives afin de pouvoir attirer et conserver les personnes possédant les hautes qualités voulues, elles doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité. ..."

14. La méthode utilisée à cet effet consiste à comparer, d'une part, les traitements versés par l'Organisation aux agents des services généraux et, d'autre part, les rémunérations accordées à leur personnel par des employeurs locaux représentatifs. Dans ces conditions, tout élément de rémunération pris en considération dans le chef des agents internationaux, en dehors des traitements proprement dits, a pour effet de neutraliser une partie équivalente des éléments pris en compte au titre des rémunérations versées par les employeurs locaux et d'abaisser, par voie de conséquence, le niveau auquel s'établira la parité voulue par la disposition statutaire applicable.

15. Il importe dès lors de préciser, en premier lieu, les traitements à prendre en considération en vue de la comparaison établie avec les conditions d'emploi locales. Cette notion n'est pas définie dans les méthodes générales de 1982, sauf qu'il est dit au paragraphe 40 de ce document que "la comparaison est relativement facile avec la situation dans les organismes des Nations Unies qui, à de rares exceptions près, ne versent pas d'allocations en sus du traitement de base". Conformément au système de rémunération de l'Organisation défenderesse, les traitements du personnel sont déterminés par les règles statutaires et financières pertinentes et se reflètent dans les documents comptables de l'Organisation. On ne peut donc reconnaître au titre de traitement, en vue d'établir la parité avec le niveau de rémunération local, que les éléments de rémunération définis par les dispositions statutaires et financières de l'Organisation et versés sur les fonds propres de celle-ci.

16. Il en résulte qu'un avantage tel que l'accès à l'économat ne saurait être pris en compte dans le cadre d'une telle comparaison. En effet, ce bénéfice n'est pas prévu par les règles statutaires et financières de l'Organisation et, bien qu'il ait été négocié par celle-ci dans l'intérêt de son personnel, il s'agit d'un privilège fiscal octroyé directement par le pays hôte aux personnes qui ont accès à l'économat, sans sacrifice financier quelconque à charge de l'Organisation.

17. Il apparaît dès lors que l'Organisation défenderesse, en suivant les conclusions du rapport de 1987 sur la prise en compte de l'avantage tiré de l'économat, a faussé le barème des traitements par l'introduction d'un élément étranger avec, pour conséquence, une détérioration du niveau des traitements du personnel concerné et un allègement correspondant des charges de l'Organisation en sa qualité d'employeur.

18. Cette raison à elle seule suffit à déclarer non valides les mesures visant à prendre en compte l'avantage de l'économat dans le cadre des comparaisons établies en fonction du principe de parité des rémunérations. Il ne sera dès lors pas nécessaire d'examiner en détail les critiques formulées par les requérantes au sujet de la manière dont cet avantage a été évalué et répercuté sur le barème des traitements. Il suffit de retenir que la méthode appliquée par la commission, fondée sur des estimations forfaitaires extrêmement aléatoires, ne peut pas être tenue pour acceptable dans le cadre d'une investigation destinée à se répercuter en fin de compte sur le niveau des rémunérations d'une catégorie importante du personnel de l'Organisation et même indirectement sur le niveau des pensions.

19. Il résulte de ce qui précède que les décisions contestées doivent être annulées. Il appartiendra à l'Organisation défenderesse de recalculer les traitements applicables aux requérantes, en éliminant de la base de calcul l'élément résultant de la prise en compte de l'avantage de l'économat, et de leur verser leur plein traitement à dater de la mise en vigueur du barème contesté. L'Organisation versera en outre aux requérantes la somme unique de 40.000 francs français au titre des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions déterminant les traitements des requérantes en application du nouveau barème de rémunération

introduit avec effet au 1er octobre 1987 sont annulées.

2. Les affaires sont renvoyées devant l'Organisation en vue d'une nouvelle fixation des traitements conformément au présent jugement.

3. L'Organisation versera aux requérantes, au titre des dépens, la somme unique de 40.000 francs français.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 janvier 1990.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner