

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaires GRUENZWEIG, RIBICHINI et ZALAUDEK

Jugement No 1086

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par Mme Käthe Grünzweig, Mme Olivera Ribichini et Mme Stefanie Zalaudek le 22 janvier 1990, la réponse consolidée de l'AIEA du 27 avril, la réplique des requérantes du 26 juillet et la duplique de l'Agence du 1er octobre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 5.01 a) et l'annexe II du Statut provisoire du personnel de l'Agence, les dispositions 4.06.5 B), 4.06.6, 10.02.1 et 12.01.1 B) et D) 1) du Règlement provisoire du personnel de l'Agence et les articles 11 a) et 12(1) du Statut de la Commission de la fonction publique internationale;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Ainsi qu'il appert du jugement No 1000 (affaires Clements, Patak et Rödl), l'AIEA, dont le siège est à Vienne, a adopté le Statut de la Commission de la fonction publique internationale en 1979. L'article 11 a) du 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) 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 5.01 a) du Statut provisoire du personnel de l'Agence établit ce qui suit : "Le barème des traitements de base bruts applicable au siège de l'Agence pour les agents de chacune des classes de la catégorie des services généraux ou de toute autre catégorie recrutés sur le plan local est fixé par le Directeur général, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs." Le paragraphe B.1 de l'annexe II au Statut contient une disposition similaire et ajoute que : "Les barèmes des traitements pour ces catégories sont arrêtés" en fonction des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur dans la localité considérée...". C'est le principe connu sous le nom de principe "Fleming". Des enquêtes sont menées sur les conditions locales, responsabilité que la Commission assume depuis 1977, conformément aux dispositions de l'article 12(1) précité.

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'Agence et d'autres organisations ayant leur siège dans cette ville.

Depuis le 1er janvier 1972, les barèmes des traitements des agents des services généraux et des travailleurs manuels avaient tenu compte des avantages que représentait pour les fonctionnaires locaux un plan de paiement d'une "indemnité de fin de service" introduit en Autriche en 1921 en vertu d'une loi, modifiée et complétée par des lois de 1971 à 1979. Il en était résulté une majoration de 2,85 pour cent des barèmes des traitements pour les agents des services généraux et les travailleurs manuels à Vienne. La Commission a émis en 1981 une idée consistant à introduire un régime similaire pour ce personnel, mais elle a décidé de reprendre la question plus tard et, du moins pour le moment, d'augmenter le taux d'ajustement fixé à 2,85 pour cent pour tenir compte de cet élément du traitement local. Elle a décidé une augmentation de 3 pour cent des barèmes pour compenser la valeur de cet élément, et le Conseil des gouverneurs de l'Agence a approuvé les barèmes ainsi calculés avec effet à partir du 1er juillet 1981.

A l'annexe II d'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 dans les villes où l'Agence et d'autres organisations internationales du système des Nations Unies avaient leur siège.

En 1987, le secrétariat de la Commission a mené une autre enquête sur Vienne, qui était censée suivre ces méthodes. Il a soumis ses résultats en juin 1987. La Commission les a approuvés dans un rapport adopté le 17 août 1987. Aux paragraphes 26 à 30 de son rapport, la Commission a examiné "l'indemnité de fin de service cumulée", ou Abfertigung, qui est décrite comme "obligatoire aux termes de la législation fédérale autrichienne, sous réserve d'un certain nombre de conditions". Elle a expliqué le fonctionnement du régime et indiqué que le montant de l'indemnité allait de deux mois de traitement pour un fonctionnaire ayant trois ans de service à douze mois de traitement pour un fonctionnaire ayant vingt-cinq ans de service. Elle a déclaré que son secrétariat avait été partisan d'introduire un régime similaire à celui qui était appliqué aux fonctionnaires locaux, de sorte que le personnel des Nations Unies ne serait ni trop avantageé ni sous-avantageé par l'Abfertigung, mais que l'augmentation de 3 pour cent refléterait encore adéquatement la valeur de cette indemnité si la Commission préférait cette méthode. Les paragraphes 95 et 98 du rapport établissaient la préférence de l'administration et du représentant du personnel de l'Agence pour l'augmentation de 3 pour cent. Toutefois, au paragraphe 108 de son rapport, la Commission recommandait au lieu de cela qu'un régime comparable soit établi par les organisations sises à Vienne pour les agents ayants droit des services généraux et des catégories apparentées. Ainsi, les barèmes des traitements recommandés qui devaient entrer en vigueur à partir du 1er mars 1987 n'incorporaient pas l'augmentation de 3 pour cent destinée à couvrir la valeur de l'allocation.

Dans un document du 8 septembre 1987, l'Agence a fait une proposition à son Conseil des gouverneurs visant à introduire un régime pour le paiement de l'indemnité de fin de service aux agents des services généraux : alors que la période de service du membre du personnel serait intégralement prise en compte en vue de déterminer l'ouverture du droit à l'indemnité, le montant effectif serait calculé sur la base du service accompli uniquement à compter de la date à laquelle les barèmes des traitements révisés ont été introduits, puisque jusqu'à cette date l'augmentation de 3 pour cent des barèmes aurait couvert la valeur de l'indemnité.

Le 28 septembre 1987, le Conseil a approuvé les nouveaux barèmes, demandé au Directeur général d'établir le plan après avoir consulté les représentants du personnel et les autres organisations sises à Vienne sur les arrangements, et délégué ses pouvoirs au Directeur général pour décider la date à laquelle les barèmes et le régime entreraient en vigueur.

Par circulaire SEC/NOT/1187 du 27 octobre 1987, l'administration de l'Agence a informé les membres du personnel que le Directeur général, avec l'approbation du Conseil, fixerait les nouveaux barèmes des traitements applicables aux agents de la catégorie des services généraux et de certaines autres catégories avec effet au 1er octobre 1987. En raison d'un ajustement intérimaire, les barèmes en question étaient légèrement supérieurs à ceux qui avaient été recommandés par la Commission. Toutefois, le régime n'était pas encore prêt, étant toujours à l'étude au sein d'un "groupe de travail paritaire" que les organes consultatifs paritaires des organisations sises à Vienne avaient institué à cette fin. Dans son rapport du 9 mars 1988, le groupe a fait des propositions tant sur le droit à l'indemnité que sur le mode de calcul du montant dû. Sur ce dernier point, il a proposé de prendre en compte la période intégrale de service mais, pour toute période postérieure à 1972 et antérieure au 1er octobre 1987, date d'entrée en vigueur des nouveaux barèmes, d'opérer une déduction en pourcentage pour compenser le pourcentage d'augmentation - tout d'abord 2,85, puis 3 - qui avait été appliqué aux barèmes des traitements pendant cette période afin de couvrir la valeur de l'indemnité.

L'administration de l'Agence a déclaré qu'elle avait l'intention de faire abstraction des services accomplis avant 1972 et d'effectuer le calcul du montant dû sur la base du "traitement net interne", c'est-à-dire le traitement de base brut moins la "contribution du personnel" au sens de la disposition 4.06.5 B) du Règlement provisoire du personnel.

Le Comité consultatif paritaire prévu à l'article 10.02.1 a repris les deux questions en septembre 1988 mais n'a réussi à aboutir à un accord sur aucune des deux. Les discussions se sont poursuivies et des mémorandums ont été rédigés dans les mois qui ont suivi par le Service juridique de l'Agence, le président du Conseil du personnel et le directeur de l'administration et du personnel. Le 3 mars 1989, le président du Conseil du personnel a adressé au Directeur général un mémorandum rappelant les vues et les souhaits des membres du personnel et faisant des propositions d'amendements à un projet de circulaire exposant les arrangements. Mais, dans une réponse en date du 22 mars, le Directeur général a écarté ces propositions.

Une circulaire SEC/NOT/1260, distribuée le 11 avril 1989, exposait le nouveau régime et publiait le texte d'un nouvel article, la disposition 4.06.6 du Règlement provisoire du personnel. Cet article indique, notamment, que le montant de l'indemnité serait calculé uniquement en fonction des services effectués à partir du 1er octobre 1987

(bien que la période de service intégrale fût prise en compte pour déterminer le droit à l'indemnité) et du traitement de base brut, sous déduction de la contribution du personnel, mais augmenté, le cas échéant, de la prime de connaissances linguistiques.

L'Agence emploie les requérantes dans les catégories de personnel qui ont droit au paiement de l'indemnité de fin de service : Mme Grünzweig travaille dans les Services d'entretien et des activités pratiques et Mme Ribichini et Mme Zalaudek sont au grade 6 de la catégorie des services généraux. Mme Grünzweig a travaillé à l'Agence de 1961 à 1988, Mme Ribichini de 1960 à 1989, et Mme Zalaudek de 1963 à 1989. Mme Ribichini a reçu un bulletin en date du 24 octobre 1989 indiquant le montant de son indemnité de fin de service (17.776 schillings) calculée conformément à la disposition 4.06.6; Mme Zalaudek a reçu un bulletin similaire daté du 20 novembre 1989 indiquant le montant de son indemnité, à savoir 22.068 schillings; quant à Mme Grünzweig, elle a été avisée par un bulletin du 4 décembre 1989 que le montant de son indemnité s'élevait à 10.278 schillings. Par des lettres identiques, chacune des requérantes a présenté au Directeur général, aux termes de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement, une demande de révision de la décision concernant leur indemnité*, Mme Ribichini et Mme Zalaudek le 30 novembre, et Mme Grünzweig le 18 décembre 1989. Le motif essentiel de leurs demandes était que, en calculant les montants sur la base de périodes de service plus courtes et à des taux plus bas que ceux prescrits par la législation autrichienne, l'Agence avait agi en violation du principe Fleming. Chacune d'elles demandait au Directeur général, au cas où il maintiendrait sa décision, de consentir à abandonner la juridiction de la Commission paritaire de recours, conformément à la disposition 12.01.1 B). (*Dans le calcul des montants, une déduction de 42,18 pour cent a été effectuée pour tenir compte de l'application, à compter du 1er janvier 1972, des augmentations de 2,85 et 3 pour cent des barèmes des paiements.)

Par des lettres identiques, le Directeur général a informé les requérantes qu'il rejetait leurs requêtes, mais qu'il les autorisait à recourir directement auprès du Tribunal. Les lettres adressées à Mme Ribichini et à Mme Zalaudek étaient datées du 15 décembre 1989 et celle adressée à Mme Grünzweig du 27 décembre. Telles sont les trois décisions individuelles faisant l'objet des requêtes.

B. Les requérantes allèguent une violation du principe Fleming au sens du paragraphe B de l'annexe II du Statut provisoire du personnel de l'Agence. Ce paragraphe est intitulé : "Agents de la catégorie des services généraux ou d'autres catégories qui sont principalement recrutés localement dans le secteur du bureau concerné", et le paragraphe B.1 a la teneur suivante :

"Les barèmes des traitements pour ces catégories sont arrêtés par le Directeur général, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs en ce qui concerne les fonctionnaires en poste au Siège de l'Agence ... Le Directeur général prend pour base les conditions d'emploi les plus favorables en vigueur dans la localité considérée ...".

Non seulement ce principe lie l'Agence, ainsi que le Directeur général l'a reconnu dans le texte des décisions attaquées, mais l'Agence ne peut pas interpréter le principe à sa guise, étant donné qu'aux termes de l'article 11 a) de son Statut, la Commission de la fonction publique internationale a compétence pour fixer les modalités d'application du principe et donc pour prendre des décisions en la matière.

Selon la Commission, le principe figurant à l'annexe II de son rapport de 1982 à l'Assemblée générale sur les "méthodes générales" est que les conditions de service "doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures". Les requérantes rejettent la déduction qu'en tire l'Agence, exprimée dans les décisions attaquées, selon laquelle la rémunération ne doit pas être déterminée "par référence à des dispositions spécifiques de la législation du travail autrichienne, ni par une 'comparaison mathématique' quelconque avec les avantages accordés par les employeurs autrichiens". Il existait, ainsi que l'a vu la Commission, deux moyens acceptables d'appliquer le principe : le premier - la solution ancienne - consistait à estimer la valeur de l'Abfertigung d'une manière aussi précise que possible et à l'incorporer dans les barèmes des traitements en les augmentant globalement en pourcentage; le second consistait à introduire dans les règles des organisations des Nations Unies sises à Vienne un régime aussi proche que possible du régime autrichien. Ayant opté pour la seconde solution, l'Agence aurait dû tenir compte des exigences minimales que la législation autrichienne impose aux employeurs autrichiens. Même si le régime de l'Agence s'écarte du régime autrichien, il ne peut le faire qu'à l'avantage du personnel de l'Agence, de la même façon que certains employeurs autrichiens vont au-delà de leurs obligations légales minimales.

Le plan de l'Agence est moins favorable aux fonctionnaires que ne l'est le plan autrichien, et ce sur deux points essentiels. En premier lieu, il ne tient pas compte, comme le fait la législation autrichienne, de la durée des services

antérieurs à 1972 aux fins du calcul du montant dû, et cette restriction pèse lourdement sur les fonctionnaires ayant une longue durée de service. En second lieu, l'Agence fonde ses calculs sur le traitement de base net augmenté, le cas échéant, de la prime de connaissances linguistiques et de l'indemnité de non-résident, alors que le plan autrichien retient le montant le plus élevé du traitement brut, augmenté des primes et de la rémunération des heures supplémentaires éventuelles, imposé à des taux dégressifs variant de 6 à 0 pour cent (bien que les requérantes partent de l'hypothèse de l'application d'un taux uniforme de 6 pour cent). Mme Grünzweig chiffre à 139.817 schillings le montant de la perte subie du fait de ces deux écarts; Mme Ribichini estime le montant de sa perte à 369.708 schillings et Mme Zalaudek à 354.815 schillings.

Par ailleurs, le refus de l'Agence de tenir compte de la durée des services antérieurs à 1972 est en contradiction avec le rapport de la Commission sur l'enquête de Vienne de 1987, qui recommandait de retenir l'intégralité de la période de service pour le calcul du montant dû : la seule période qu'elle envisageait d'exclure allait de 1972 à 1987, alors que les barèmes des traitements étaient assortis des augmentations en pourcentage. Ce point de vue est étayé par une lettre que le secrétaire exécutif de la Commission a adressée aux organisations à Vienne le 10 août 1987 et que le président de la Commission a confirmée par télex du 12 août. De plus, c'est le point de vue que les deux autres organisations présentes à Vienne - l'Office des Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) - ont adopté.

Chacune des requérantes demande l'annulation de la décision attaquée, l'octroi d'une indemnité de fin de service calculée sur des bases légales, sous déduction du montant déjà payé, ainsi que la somme de 30.000 francs français à titre de dépens.

C. Les réponses de l'Agence portent sur le fond des trois requêtes.

L'Agence fait observer que, de 1972 au 1er octobre 1987, date à laquelle les nouveaux barèmes des traitements ont été introduits, les requérantes ont obtenu une compensation pour l'Abfertigung sous la forme d'augmentations en pourcentage des barèmes précédents. Ces augmentations, que la Commission a déterminées sur la base des estimations de la valeur moyenne de l'indemnité, n'ont pas seulement été versées aux requérantes comme une partie de leurs traitements mensuels, mais ont également été prises en compte pour le calcul de leur rémunération considérée aux fins de la pension. Les membres du personnel les ont acceptées pendant de longues années comme un mode de compensation équitable.

Lorsque la Commission a décidé d'instituer à la place un régime de paiement d'indemnités de fin de service, son intention était simplement de remplacer l'ancien système d'augmentations en pourcentage par le nouveau mode de compensation, et non de faire en sorte que les membres du personnel soient en droit d'exiger une remise en cause de l'adéquation et de l'équité de l'ancienne méthode. Conformément à la recommandation de la Commission, la disposition 4.06.6 du Règlement distingue avec justesse entre l'ouverture du droit à l'indemnité et le calcul du montant effectif dû. Alors que la prise en compte de la durée des services aux fins de l'ouverture du droit à l'indemnité ne comporte aucune restriction, le fait d'admettre l'argument des requérantes selon lequel il ne devrait pas non plus y en avoir pour le calcul du montant aboutirait à un résultat absurde. En effet, un membre du personnel ayant quitté l'Agence avant l'introduction du régime serait censé recevoir une compensation appropriée sous la forme des augmentations en pourcentage, alors qu'un autre quittant l'Agence après l'introduction de ce régime recevrait une compensation supplémentaire au titre des services accomplis avant 1972.

Le moyen avancé par les requérantes à titre subsidiaire selon lequel le secrétariat de la Commission a suggéré de prendre ces services en compte aux fins du calcul du montant dû ne vient pas renforcer leur thèse. Cette méthode n'a pas retenu l'attention de l'Agence parce que cela serait revenu à fonder tout le calcul sur des pourcentages de traitement, ce qui n'était pas le cas dans le système autrichien.

Les requérantes se trompent encore en soutenant que l'indemnité devrait, du fait que la législation autrichienne retient le traitement brut assorti des gratifications et des avantages, être fondée sur le traitement brut "externe" à la date de leur départ, obtenu par application d'une formule inverse de celle qui est utilisée dans les enquêtes sur les traitements en vue de convertir le traitement brut en traitement net. Etant donné que la Commission n'a pas indiqué quelle devrait être la base du calcul, elle ne peut avoir envisagé d'autres barèmes des traitements que ceux prévus dans le Statut et le Règlement du personnel. Pourquoi la Commission devrait-elle recommander d'appliquer des barèmes qu'elle n'a pas fixés elle-même ? L'Agence applique à diverses autres indemnités de fin de service - compensation des congés accumulés, indemnité de rapatriement, etc. - les barèmes des traitements de base bruts, sous déduction des contributions du personnel, plus les primes de connaissances linguistiques et les indemnités de

non-résident, et il n'est que raisonnable que l'Agence applique également ces barèmes pour calculer l'indemnité de fin de service, selon la pratique de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'ONUDI.

L'ouverture du droit des requérantes à l'indemnité a été établie conformément à la disposition 4.06.6, paragraphe A) 2) du Règlement, et les montants effectifs de leurs indemnités ont été calculés conformément au paragraphe C) et au paragraphe transitoire E). Ainsi, leurs périodes de service ont été intégralement prises en compte pour déterminer l'ouverture de leur droit, et les montants dûment fondés sur les périodes de service du 1er octobre 1987 jusqu'à la date de leur départ. Les décisions attaquées étaient conformes aux règles essentielles et au principe Fleming.

Enfin, les calculs que les requérantes ont fondés sur un barème hypothétique de traitement brut "externe" et sur l'application d'un taux hypothétique d'imposition en Autriche n'ont pas davantage de pertinence que les montants obtenus à partir d'eux.

D. Dans leurs répliques, les requérantes confirment leurs prétentions, cherchent à réfuter l'argumentation de l'Agence, et développent leurs propres moyens. Elles insistent encore sur plusieurs points de fait qu'elles croient être importants et rectifient certains points que, à leur avis, l'Agence n'a pas présentés correctement. Elles prétendent que l'Agence déforme, de manière à l'affaiblir, la structure de leur propre raisonnement. Elles réaffirment, en particulier, qu'en vertu du principe Fleming l'Agence était dans l'obligation d'introduire une indemnité de fin de service accordant aux membres du personnel au moins les avantages minimums prévus par la législation autrichienne, et que l'introduction d'un plan comparable à l'Abfertigung revenait à faire aussi peu d'exceptions que possible aux dispositions de cette législation. L'action des requérantes ne vise pas à ce que l'Agence traite la législation autrichienne comme contraignante en soi, mais incorpore ses dispositions dans le Statut de l'Agence. Elles s'étendent longuement sur leur plaidoirie à propos de l'obligation de l'Agence de tenir compte de l'intégralité de leurs périodes de service : selon elles, ou bien les réponses de l'Agence à leurs allégations sur cette question sont mal fondées, ou bien l'Agence a omis de répondre, ne cherchant au contraire qu'à montrer qu'elle s'était conformée aux recommandations de la Commission. Enfin, elles réaffirment, pour des raisons qu'elles explicitent, que l'Agence n'a pas réussi à démontrer que leur propre méthode de calcul des montants effectifs qui leur sont dus est inacceptable soit en droit, soit parce qu'elle serait impraticable sur le plan administratif : au contraire, cette méthode est la bonne parce qu'elle reflète les caractéristiques essentielles de la méthode appliquée en vertu de la législation autrichienne.

E. Dans ses dupliques, l'Agence développe ses arguments sur ce qu'elle considère comme étant les deux questions principales qui se posent en l'espèce, à savoir les allégations des requérantes selon lesquelles, conformément au principe Fleming, la période intégrale de service devrait être prise en compte dans l'indemnité de fin de service et le montant du traitement devrait servir de base au calcul de l'indemnité.

En ce qui concerne le premier point, elle explique pourquoi, de son point de vue, l'indemnité telle qu'elle est présentée à la disposition 4.06.6 du Règlement est conforme à la fois à la recommandation de la Commission et au principe Fleming. Elle fait valoir qu'elle a refusé de suivre la méthode proposée par le secrétaire exécutif de la Commission parce que cette méthode faisait une confusion entre la question du droit à l'indemnité et celle du calcul du montant dû et ne reflétait pas les caractéristiques essentielles du régime autrichien. La référence faite par les requérantes aux avantages minimums prévus par la législation autrichienne cache le fait que, de 1972 à octobre 1987, l'indemnité a été intégrée dans les salaires par des augmentations en pourcentage et a été compensée deux fois par l'allocation d'une somme forfaitaire en fin de service. En outre, la méthode de calcul du montant figurant à l'article 4.06.6 D) est la même que celle existant dans la législation autrichienne.

Quant à la base du calcul, l'Agence soutient que l'indemnité est correctement calculée en fonction du traitement de base net, augmenté, le cas échéant, de la prime de connaissances linguistiques et de l'indemnité de non-résident. La Commission n'a exigé aucun autre barème particulier distinct de ceux applicables aux prestations figurant déjà dans les règles de l'Agence. L'Office des Nations Unies à Vienne et l'ONUDI ont décidé que les barèmes applicables généralement devraient également servir de base pour le calcul de l'indemnité. Etablir des barèmes particuliers uniquement dans le but de calculer l'indemnité serait contraire au système commun des Nations Unies.

CONSIDERE :

1. La rémunération des fonctionnaires de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) dont le siège est à Vienne est déterminée, comme c'est le cas pour les agents des organisations internationales en général,

conformément à une structure des salaires qui fait partie du Statut du personnel. En ce qui concerne le personnel de l'Agence appartenant aux catégories des services généraux et des travailleurs manuels, c'est-à-dire du personnel recruté localement, les rémunérations sont fondées sur le principe des conditions les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation. Il s'agit, en effet, du principe dit "Fleming", nom du président du Groupe de travail des Nations Unies qui l'a formulé pour la première fois en 1949.

Dès sa création en 1957, l'AIEA a procédé à des enquêtes pour respecter ce principe. Tout en restant indépendante de tout autre organisme, elle n'a pas manqué de communiquer avec l'Organisation des Nations Unies afin de maintenir une certaine harmonie avec les autres organisations siégeant en Autriche.

Débordant le problème proprement dit des salaires, l'AIEA a recherché en 1971 la compensation qu'il convenait d'opérer pour tenir compte des indemnités de départ à la retraite qui étaient versées à certains agents des entreprises autrichiennes. Estimant à cette époque que, pour des raisons diverses, la création d'une indemnité comparable présentait des inconvénients, l'Agence préféra compenser l'avantage accordé aux personnels du secteur privé autrichien en ajustant les traitements versés aux agents sur la base d'une augmentation de 2,85 pour cent pour un traitement brut mensuel versé quatorze fois par mois. Cette décision, qui a pris effet à compter de 1972, a été appliquée à tous les fonctionnaires des catégories des services généraux et auxiliaires. Elle a permis à chaque fonctionnaire de ces catégories, quelle que soit la date de son entrée en fonctions, de bénéficier de la valeur moyenne estimée de la prestation liée au départ.

Quelques années plus tard, en 1979, l'Agence a adopté le Statut de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Ce statut prévoit notamment que 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 agents recrutés sur le plan local, et fait des recommandations à ce sujet.

Dans un premier temps, la CFPI a maintenu en vigueur le système existant de l'ajustement des traitements compensant l'indemnité de départ. Ce n'est qu'en 1987, après une nouvelle enquête, que la CFPI a décidé de recommander aux organisations sises à Vienne d'instituer un système comparable à celui en vigueur dans les entreprises autrichiennes, c'est-à-dire de substituer à l'augmentation des traitements une indemnité versée une seule fois, au moment du départ du fonctionnaire.

L'AIEA a promulgué alors la disposition 4.06.6 du Règlement provisoire du personnel qui institua une indemnité de fin de service pour les fonctionnaires des services généraux et auxiliaires au siège.

2. Mme Grünzweig, qui appartenait à la catégorie des travailleurs manuels, et Mme Ribichini et Mme Zalaudek, qui faisaient partie des services généraux de l'Agence, étaient entrées en fonctions respectivement le 4 avril 1961, le 1er janvier 1960 et le 17 juin 1963 et ont pris leur retraite le 31 décembre 1988, le 31 janvier 1989 et le 31 mars 1989. Elles ont perçu alors une indemnité de fin de service, soit 10.278 shillings pour Mme Grünzweig, 17.776 shillings pour Mme Ribichini et 22.068 shillings pour Mme Zalaudek. Elles ont estimé que ces indemnités étaient d'un montant insuffisant et demandent au Tribunal d'annuler les décisions par lesquelles le Directeur général de l'AIEA a rejeté leurs demandes de réexamen des décisions fixant ces montants.

Ces requêtes ne posent aucun problème de recevabilité.

3. Les questions soulevées par les requêtes sont identiques. Le Tribunal décide de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une seule décision.

4. Les requérantes soutiennent que les décisions attaquées violent le principe des conditions d'emploi les plus favorables en vigueur établi par la Commission de la fonction publique internationale.

Sur ce point, l'Organisation et les requérantes sont d'accord pour admettre que la Commission de la fonction publique internationale dispose, depuis que l'Agence a accepté le Statut de celle-ci, du pouvoir de décision. L'article 11 du Statut de la CFPI, selon lequel la Commission fixe "les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi", est aussi applicable aux indemnités de fin de service.

Selon les requérantes, si, dans le cadre du principe des conditions d'emploi les plus favorables, il est permis "de ne pas prendre en compte les conditions d'emploi locales qui seraient les meilleures absolument parlant, il n'apparaît pas, en tout cas, légalement possible d'admettre que les conditions d'emploi des services généraux et des catégories apparentées soient moins favorables que celles prévues par les exigences locales, dans la mesure où ces dernières

constituent un minimum obligatoire". Or, sur deux points essentiels, le régime institué par l'Agence serait moins favorable que celui prévu par la loi autrichienne.

Sur le premier moyen principal des requérantes

5. Les requérantes exposent en premier lieu que, pour calculer l'indemnité de fin de service, la loi autrichienne prend en compte l'intégralité de la période d'activité, alors que les décisions attaquées limitent cette période à celle postérieure au 1er octobre 1987, date à laquelle a été instituée l'indemnité.

Les requérantes admettent qu'entre 1972 et 1987 elles ont reçu un supplément de traitement et que, par suite, c'est à bon droit que cette période a été exclue du calcul car on aurait abouti en fait à la compter deux fois. En revanche, elles soutiennent que les services accomplis entre le jour de leur entrée en service et 1972 ne pouvaient être exclus dans le calcul du montant de l'indemnité. Ainsi, pour chacune des requérantes, une dizaine d'années de service n'ont été prises en compte ni dans le calcul des traitements ni dans celui de l'indemnité de fin de service. Par conséquent, la décision de l'Agence d'exclure les années antérieures à 1972 irait à l'encontre de la recommandation de la CFPI.

Celle-ci, après avoir préconisé d'instituer un système comparable à celui appliqué dans les entreprises autrichiennes, a admis à cet égard qu'il fallait tenir compte de la durée totale du service du fonctionnaire pour déterminer s'il avait droit à cette indemnité, mais que le montant de cette dernière serait calculé sur la base de la durée des services à partir de la date d'entrée en vigueur des nouveaux barèmes des traitements, cette solution devant permettre de garantir que le personnel ne ferait pas l'objet d'un double paiement pour la même période.

Pour les requérantes, la recommandation est ambiguë puisque, après avoir énoncé l'idée qu'il fallait prendre en compte la durée totale des services, elle semble limiter cette prise en compte aux seuls services postérieurs à l'entrée en vigueur des barèmes de 1987. Dans ces circonstances, il convient d'apprécier la portée du texte à la lumière des circonstances qui l'accompagnent.

D'une part, pour justifier l'exclusion de certains services, la recommandation se fonde sur la notion de double paiement, argument qui ne joue pas pour la période antérieure à 1972.

D'autre part, la position des requérantes est confortée par un mémorandum du secrétaire exécutif de la CFPI adressé, pour examen, aux chefs du personnel des organisations ayant leur siège à Vienne. Dans une première étape du décompte, la méthode proposée par ce haut fonctionnaire consisterait à calculer, en pourcentage de son traitement annuel, l'indemnité à laquelle aurait eu droit l'agent concerné pour le nombre total de ses années de service si le système des organisations avait été appliqué depuis son entrée en fonctions. Cette première étape proposée est suivie de deux autres également fondées sur des pourcentages. En multipliant le dernier pourcentage obtenu par le traitement de la dernière année de service, on obtient ainsi l'indemnité due. Les requérantes produisent également un télex aux termes duquel le président de la CFPI estime que la position du secrétaire exécutif constituait l'expression des intentions de la Commission au moins en ce qui concerne certaines mesures transitoires sur lesquelles la Commission ne s'est pas prononcée.

Enfin, les requérantes exposent que les deux autres organisations ayant leur siège à Vienne, l'Office des Nations Unies à Vienne et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, ont suivi l'interprétation donnée par le secrétaire exécutif de la CFPI.

6. Comme il a été indiqué au considérant 4 ci-dessus, les parties étaient à bon droit d'accord pour admettre le caractère impératif des recommandations de la Commission de la fonction publique internationale. Sous une réserve dont il sera question ultérieurement, l'Agence était tenue d'appliquer ce texte dans la mesure où il est clair. Le secrétaire exécutif de la CFPI ne disposant d'aucun pouvoir propre, son interprétation n'a pas de caractère obligatoire. C'est seulement dans la mesure où les recommandations présentent des lacunes, manquent de clarté ou renvoient au secrétaire exécutif le soin de fixer certaines modalités d'exécution que celui-ci a la possibilité d'exprimer son opinion sur la portée du texte et la manière de l'appliquer. Même dans ces hypothèses, la solution qu'il propose n'est pas impérative. Le mémorandum invoqué par les requérantes fait d'ailleurs une application exacte de cette idée en mentionnant qu'il est adressé aux organisations "pour examen". Il ne s'agit que d'un élément du dossier, important certes en raison de la qualité de son auteur, mais qui ne s'impose pas aux organisations intéressées.

La recommandation de la CFPI pose essentiellement deux principes. D'une part, le système antérieur fondé sur une rémunération s'ajoutant au traitement proprement dit est remplacé par une indemnité versée une seule fois lors de la cessation de service. D'autre part, le montant de l'indemnité créée sera calculé sur la base du service à partir de la date d'entrée en vigueur des nouveaux barèmes.

Ces deux propositions sont parfaitement claires et ne nécessitent aucune interprétation. Certes, les requérantes ne manquent pas de faire remarquer que la recommandation mentionne qu'il faut tenir compte de la durée totale du service et que les agents ne doivent pas être indemnisés deux fois pour le même service. Toutefois, ces deux mentions ne créent aucune ambiguïté dans le raisonnement de la CFPI; la première concerne la durée de service et non le montant de l'indemnité, la seconde ne constitue qu'un simple commentaire de la décision prise.

Ainsi, l'Agence, en présence d'un texte clair, n'avait pas à tenir compte d'une méthode de calcul qui ne faisait pas partie de la décision qu'elle était tenue d'appliquer, mais qui avait été seulement suggérée par le secrétaire exécutif de la CFPI. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire que le Tribunal constate que le secrétaire exécutif n'a pas retenu la durée de service, mais plutôt les pourcentages, c'est-à-dire qu'il s'est placé sur un terrain que la recommandation n'envisage pas.

Quant à la circonstance invoquée par les requérantes selon laquelle les autres organisations siégeant à Vienne auraient adopté une solution plus favorable, elle est sans influence sur la régularité des décisions attaquées. Il n'existe, en effet, aucun texte prévoyant une coordination obligatoire entre ces organisations; de même, l'argumentation tirée d'exemples pris dans des Etats autres que l'Autriche est sans portée.

Ainsi, les moyens susanalysés tirés de l'application de la recommandation ne peuvent être retenus.

7. Le Tribunal doit cependant aller au-delà de ce cadre purement juridique fondé sur l'interprétation du texte applicable. Les requérantes l'y invitent d'ailleurs expressément.

Il convient donc de rechercher si la solution adoptée par l'Agence ne porte pas atteinte à la règle des conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation.

Cette règle relative aux conditions d'emploi les plus favorables n'a pas pour effet d'obliger une organisation à procéder nécessairement à une reconstitution de carrière de l'ensemble des agents.

Le système institué en 1972 a eu pour but de compenser, selon des méthodes propres à l'Organisation, le bénéfice retiré par les agents du secteur privé autrichien lors de leur cessation d'activité. En prévoyant une augmentation de traitement applicable sans effet rétroactif, l'Agence a pris une décision qui est devenue définitive. Certes, une organisation peut accorder un effet rétroactif à ses décisions lorsque cet effet est favorable au fonctionnaire. Mais ce n'est pas un droit.

Au surplus, l'Agence soutient que l'ajustement opéré en 1972 a été calculé sur la base de dix années de service présumées, quelle que soit la durée effective de la période de service accomplie antérieurement. Ainsi, le moyen des requérantes tiré de l'absence de prise en compte de la période antérieure à 1972 manquerait en fait puisqu'elles ont bénéficié de cette compensation, dès l'origine, par le biais de l'augmentation de traitement. Le Tribunal, cependant, n'approfondira pas ce point. Pour lui, et en tout état de cause, le moyen doit être rejeté sur le terrain des principes généraux.

La substitution du procédé appliqué depuis 1972 par une autre, plus proche, des règles applicables en Autriche n'a porté atteinte à aucun droit acquis. Après avoir perçu entre 1972 et 1987 un traitement majoré, les requérantes reçoivent une indemnité en capital. Quelle que soit la méthode employée, le principe Fleming a été respecté.

La décision d'instituer une indemnité de fin de service à la place des ajustements de traitement ne pouvait servir de prétexte à un réexamen du système de compensation antérieur.

Le Tribunal ne peut que rejeter les premières prétentions des requérantes.

Sur le second moyen principal des requérantes

8. Les requérantes contestent, en outre, les bases de calcul de l'indemnité qui leur a été versée. L'Agence a décidé de prendre pour base de calcul le traitement net des agents des services généraux et des catégories apparentées,

augmenté, le cas échéant, de la prime de connaissances linguistiques et de l'indemnité de non-résident, alors que la Commission, chargée par la CFPI d'effectuer l'enquête qui a conduit à l'instauration de l'indemnité de départ, a relevé que la base de calcul utilisée en Autriche est le traitement brut externe, augmenté, le cas échéant, des primes et des heures supplémentaires et imposé à un taux variant de 0 à 6 pour cent, le taux moyen étant de 3 pour cent. Ces discordances entre les deux calculs auraient eu pour effet de violer, sur ce point précis, le principe des conditions d'emploi les plus favorables.

Ni la recommandation de la CFPI tendant à la création de l'indemnité de fin de service, ni les comptes rendus des discussions qui se sont déroulées avant l'intervention de la recommandation ne contiennent d'indications relatives à la base de calcul. L'Agence était donc compétente pour fixer la règle applicable, sans être tenue par une règle quelconque émanant de la CFPI. La disposition 4.06.6 du Règlement provisoire du personnel, selon laquelle l'indemnité est calculée "d'après le traitement de base mensuel net augmenté, le cas échéant, de la prime de connaissances linguistiques et de l'indemnité de non-résident", émane donc d'une autorité agissant dans la limite de ses compétences. En ce domaine, l'Agence n'était tenue que par le respect du principe Fleming dans les limites qui ont été rappelées au dernier alinéa du paragraphe 4 ci-dessus.

Les requérantes estiment qu'en présence d'un vide juridique, l'Agence aurait dû établir des barèmes de traitement spécifiques à l'indemnité de fin de service auxquels seraient appliqués des facteurs d'ajustement.

L'opération proposée par les requérantes serait compliquée et ne conduirait pas nécessairement à une solution équitable en raison des discordances existant entre les systèmes des salaires dans le secteur autrichien et dans les organisations internationales.

L'Agence tire de ces faits la conclusion que le silence de la CFPI sur ce point l'autorisait en réalité à appliquer, pour le calcul de l'indemnité de fin de service, la même méthode que celle suivie pour la détermination des salaires proprement dits. On peut certes avoir des doutes sur la signification du silence de la CFPI. Mais il n'est pas possible de fonder un raisonnement juridique sur ce silence.

En revanche, le Tribunal doit rechercher si, en utilisant pour fixer l'indemnité de départ les barèmes déjà en vigueur pour déterminer les traitements, l'Agence n'a pas outrepassé ses pouvoirs. Les barèmes ont été déterminés, conformément aux textes en vigueur, à la suite d'enquêtes portant sur les conditions d'emploi les plus favorables. Les requérantes ne contestent pas la régularité de ces enquêtes. Ainsi, un système cohérent a été mis en place puisqu'il a pour effet de traiter de manière identique des problèmes présentant les mêmes caractéristiques essentielles. Le Tribunal ne pourrait s'écarter de ce raisonnement que si le résultat obtenu conduisait à une violation du principe Fleming. Il a la conviction que tel n'est pas le cas en l'espèce. L'Agence n'a donc pas abusé de sa liberté d'appréciation.

Les requêtes doivent être rejetées sans qu'il soit besoin d'ordonner la tenue d'une procédure orale réclamée par les requérantes, qui n'apparaît pas utile pour la solution du litige.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

