

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaires BANOTA, BANSAL, HARPALANI, KUMAR, MADAN (Nos 1 et 2),

MARWAH, SAGAR et SETH

Jugement No 1160

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Kanwal Dev Banota, M. Surindar Nath Kumar et M. Yoginder Kumar Seth le 24 septembre 1990 ou autour de cette date et régularisée le 3 décembre 1990;

Vu que, après le décès de M. Seth survenu le 20 octobre 1990, sa veuve, Mme Satya Seth, a informé le greffier du Tribunal, par lettre en date du 29 novembre, qu'elle souhaitait maintenir la requête de son mari;

Vu la demande de Mme N.G. Menon d'intervenir dans la requête formée par M. Banota, M. Kumar et M. Seth;

Vu la réponse de l'OMS, en date du 8 février 1991, à la requête et à la demande de Mme Menon, la réplique des requérants en date du 3 mai et la duplique de l'Organisation du 25 juin 1991;

Vu les autres demandes d'intervention déposées par M. V.V. Bhotlu, M. Mahesh C. Gupta, M. Nirmal K. Jagasia, M. Jagdish C. Juneja, M. Jagdish Lal, M. R. Sampathkumaran et M. P.S. Thakur, ainsi que les observations formulées à ce sujet par l'OMS les 26 avril, 20 mai et 13 août 1991;

Vu la requête dirigée contre l'OMS, formée par M. Prem Kumar Bansal, M. Mohan Amulrai Harpalani et M. Dharam Pal Marwah le 11 septembre 1990 et régularisée le 12 octobre, la réponse de l'Organisation datée du 31 janvier 1991, la réplique des requérants du 10 avril et la duplique de l'Organisation en date du 25 juin 1991;

Vu les demandes déposées par M. Satya Paul Chowdhary et M. Ramesh Kumar Malhotra d'intervenir dans la requête formée par M. Bansal, M. Harpalani et M. Marwah;

Vu la requête dirigée contre l'OMS, formée par M. Rambhaj Madan le 7 septembre 1990, la réponse de l'Organisation datée du 31 janvier 1991, la réplique du requérant du 10 avril et la duplique de l'Organisation en date du 17 juin 1991;

Vu la deuxième requête formée par M. Madan contre l'OMS le 3 décembre 1990, la réponse de l'Organisation datée du 30 janvier 1991, la réplique du requérant du 10 avril et la duplique de l'Organisation en date du 17 juin 1991;

Vu la demande de M. Ashok Mitra d'intervenir dans les deux requêtes formées par M. Madan;

Vu la requête dirigée contre l'OMS, formée par M. Vidya Sagar le 10 décembre 1990 et la réponse de l'Organisation datée du 6 février 1991;

Vu les articles II, paragraphes 5 et 6 a), et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 17 du Règlement du Tribunal, l'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMS, les dispositions 1230.1, 1230.8 et 1310.3 du Règlement du personnel de l'OMS et le paragraphe II.1.40 du Manuel de l'OMS;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. L'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMS a la teneur suivante :

"... Le système de traitements et indemnités sera fixé par le Directeur général qui suivra, essentiellement, les échelles de traitements et indemnités des Nations Unies, sous réserve que, pour le personnel occupant des postes pourvus par voie de recrutement local, le Directeur général pourra fixer des traitements et indemnités conformes aux usages locaux les plus satisfaisants ..."

La disposition 1310.3 du Règlement est libellée d'une façon analogue.

Les échelles de traitements applicables au personnel de la catégorie des services généraux recruté localement sont révisées périodiquement, à quelques années d'intervalle, sur la base d'enquêtes générales sur la pratique locale, des ajustements intérimaires ayant lieu entre-temps sur la base de "mini-enquêtes". La Commission de la fonction publique internationale a approuvé, à compter du 1er janvier 1985, une nouvelle "méthodologie générale" pour procéder aux enquêtes, et le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA) a publié un Manuel sur la manière de l'appliquer. Aux termes du paragraphe A.2.2 du Manuel, un organisme dénommé le Comité d'enquête sur les traitements locaux fonctionnant à chaque lieu d'affectation est chargé de prendre les mesures nécessaires et, si un tel comité n'existe pas, "l'agence désignée" pour le lieu d'affectation en question doit en établir un. L'OMS est "l'agence désignée" pour New Delhi.

Une enquête générale sur les traitements à New Delhi a été menée en 1983, et un ajustement intérimaire aux échelles de traitements du personnel de la catégorie des services généraux a eu lieu dans cette ville à compter du mois d'octobre 1985. En août 1985, le siège de l'OMS a informé son Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est (SEARO) qu'une autre enquête générale devrait avoir lieu au début de 1986. Convoqué en novembre 1985, le Comité local a effectué l'enquête avec l'aide d'un spécialiste des enquêtes sur les traitements venu du siège. Le Comité a recommandé d'appliquer, à partir du 1er janvier 1986, les nouvelles échelles au personnel des services généraux exerçant ses fonctions dans l'une quelconque des organisations des Nations Unies à New Delhi.

L'Organisation ayant approuvé les échelles avec effet à compter du 1er janvier 1986, un fonctionnaire du personnel en a informé le personnel des services généraux du SEARO par un mémorandum du 8 octobre 1986, connu sous le nom de révision 27. Les traitements afférents aux grades ND.1 à ND.3 et ND.5 à ND.8 n'ont pas changé, mais ont été relevés pour ND.4. Pour les grades de ND.1 à ND.4, le nombre d'échelons est passé de 15 à 19. Pour les grades ND.5 à ND.8 et ND.X, il était institué une "indexation négative" - sorte de "gel" des augmentations futures - allant de 2 à 16 pour cent. Une allocation pour conjoint était introduite, et l'allocation pour enfants augmentée.

Certains aspects des échelles de 1986 ont déplu à de nombreux membres du personnel en poste à New Delhi.

En décembre 1986, le siège a demandé un ajustement intérimaire des échelles à compter du 1er janvier 1987. Le Comité local a effectué une mini-enquête et présenté un rapport, que le SEARO a adressé au siège le 28 août 1987. L'Organisation ayant approuvé les recommandations du Comité, des augmentations de traitements avec effet au 1er janvier 1987 ont été annoncées au personnel des services généraux du SEARO par un mémorandum du 27 novembre 1987, intitulé révision 28. Les traitements étaient augmentés de 10,6 pour cent pour les grades ND.1 à ND.4, de 8,9 pour cent pour ND.5, de 5,1 pour cent pour ND.6, de 3 pour cent pour ND.7 et ND.8, et d'un montant forfaitaire pour l'échelon 1 du grade ND.X. L'indexation était supprimée pour ND.5 et ND.6.

Toutefois, le mécontentement du personnel n'a pas diminué. M. Sagar, qui a pris sa retraite le 1er février 1989, et feu mari de Mme Seth faisaient partie, comme les autres requérants, de la catégorie des services généraux du SEARO. Le 26 février 1988, quarante-deux membres de cette catégorie, notamment M. Banota, M. Bansal, M. Harpalani, M. Kumar, M. Madan, M. Marwah, M. Sagar et M. Seth, ont formé un recours devant le Comité régional d'appel contre les échelles de 1987. Le 31 mars 1988, trente-quatre membres du personnel, dont M. Bansal, M. Harpalani, M. Kumar, M. Madan, M. Marwah, M. Sagar et M. Seth, ont formé un recours devant le Comité régional contre les échelles de 1986.

Les recours contre les échelles de 1986 demandaient, notamment, l'annulation de "l'enquête générale du 1er janvier 1986 sur les traitements sous tous ses aspects, ainsi que de l'ajustement intérimaire illégal du 1er janvier 1987", une augmentation des traitements de 20 pour cent à compter du 1er octobre 1986, et une autre à partir du 1er octobre 1987 en attendant une nouvelle enquête, un montant forfaitaire à titre de dommages-intérêts pour préjudice moral et des dépens.

Les recours contre les échelles de 1987 demandaient l'annulation "des résultats de l'ajustement intérimaire illégal (mini-enquête) du 1er janvier 1987 ainsi que des résultats de l'enquête générale du 1er janvier 1986", et

l'organisation d'une nouvelle enquête générale, "une augmentation générale des rémunérations de 20 pour cent ... à compter du 1er janvier 1987 et du 1er janvier 1986, sous réserve d'un ajustement", l'octroi de l'allocation pour conjoint "au même niveau que pour le personnel de la catégorie professionnelle" et des dépens.

Le Comité régional a signé deux rapports le 12 mai 1989 : l'un sur les recours contre les échelles de 1986, et l'autre sur les recours contre les échelles de 1987. Dans le premier, il recommandait de laisser les échelles de 1986 en l'état, mais de supprimer l'"indexation négative" et d'accorder aux grades ND.5 à ND.8 et ND.X en 1987 et 1988 des "augmentations fondées sur les résultats des ajustements intérimaires du même montant que pour les autres grades". Dans ses rapports sur les échelles de 1987, le Comité a confirmé ses recommandations.

Par mémorandum du 24 mai 1989, le SEARO a annoncé l'octroi à titre gracieux de montants forfaitaires au personnel des grades ND.5 et au-dessus comme "geste de bonne volonté destiné à leur remonter le moral et à encourager les bonnes relations entre le personnel et la direction".

Le directeur régional ayant rejeté les recommandations du Comité régional le 30 mai 1989, M. Seth et les autres requérants ont recouru contre sa décision le 29 août devant le Comité d'appel du siège.

Dans son rapport du 18 avril 1990, le Comité du siège a estimé que l'OMS avait négligé de se conformer aux principes de la méthodologie, que les deux révisions se fondaient sur des motifs "obscur", accroissaient le risque "d'anomalies entre le niveau de rémunération, d'une part, et le grade et l'ancienneté, d'autre part" et avaient suscité le mécontentement du personnel, aggravé par le manque d'explications, et qu'on ignorait si elles reflétaient les meilleures pratiques locales ou avaient causé aux requérants un préjudice financier. Le Comité recommandait notamment de mener aussitôt que possible une nouvelle enquête générale et d'accorder des montants raisonnables à titre de dépens.

Par lettre du 31 mai 1990, le Directeur général a informé les requérants qu'il approuvait les recommandations du Comité du siège. Un échange de correspondance a suivi au sujet de la nouvelle enquête. Le Directeur général y a mis fin par une lettre du 23 août 1990 qu'il décrivait comme étant sa décision définitive et qui constitue la décision attaquée.

Dans sa première requête, M. Madan attaque la lettre du 31 mai. Dans sa seconde requête, il attaque, comme tous les autres requérants, celle du 23 août 1990.

Une mini-enquête a débouché sur d'autres ajustements intérimaires en 1988.

B. Les requérants font observer que l'Association du personnel de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est a formé son propre groupe d'experts et, dans un rapport du mois de décembre 1986, le groupe a conclu que plusieurs aspects de l'enquête de 1986 étaient incongrus. En février 1987, la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI) a nommé un consultant chargé de revoir les résultats de l'enquête et, dans un rapport de novembre 1987, celui-ci a constaté une violation de la méthodologie.

Les requérants allèguent que les échelles de 1986 et 1987 n'ont pas été déterminées comme il convenait conformément à la meilleure pratique en vigueur à New Delhi.

1) Le personnel de tous grades de la catégorie des services généraux a bénéficié d'augmentations de traitements en pourcentage à compter du 1er octobre 1985. Etant donné qu'il n'y eut aucune diminution des rémunérations sur le marché local de l'emploi, les aspects préjudiciables des échelles de 1986 étaient injustifiés : ou bien les enquêtes de 1985 ou de 1986 n'ont pas été bien menées, ou bien les principes de la méthodologie et du Manuel n'ont pas été observés. Il y a donc eu violation de l'article 3.2 du Statut et de la disposition 1310.3 du Règlement, et cette violation peut donner lieu à recours aux termes de la disposition 1230.1.3 du Règlement.

2) La réglementation en vigueur a fait l'objet d'une autre violation en ce sens que l'indexation négative était illégale. Ni la méthodologie ni le Manuel ne prévoient cette mesure, et elle a réduit indûment les différences entre les grades, qui devraient être de 15 à 35 pour cent aux termes du paragraphe D.1.4 a) du Manuel. M. Bansal, M. Harpalani et M. Marwah estiment qu'il est démoralisant et lamentable que des fonctionnaires ayant autant ou moins d'ancienneté qu'eux, et moins de responsabilités, reçoivent un traitement plus élevé. Ils considèrent que cela constitue une violation de l'article 3.2 du Statut et du paragraphe II.1.40 du Manuel de l'OMS.

3) Le Comité du siège a commis une erreur en déclarant que le préjudice financier causé aux requérants n'était pas

certain. Du fait de l'indexation, ceux-ci étaient appelés à perdre les avantages auxquels ils auraient droit à l'avenir. Non seulement cette déclaration constitue une violation des droits acquis, mais encore elle implique un "examen incomplet des faits" au sens de la disposition 1230.1.2 du Règlement.

4) On constate bien d'autres vices de forme dans les échelles de 1986 et 1987, dont certains ont été identifiés par le groupe d'experts et le consultant de la FAFI, et beaucoup ont été reconnus par les comités d'appel. Ainsi, la décision intervenue dans les derniers mois de l'année 1985 tendant à mener une enquête générale était intempestive et il n'a pas été tenu compte des dispositions de la méthodologie et du Manuel sur de nombreux points importants. L'enquête a été accélérée parce que le siège a fait une erreur d'appréciation en pensant qu'une enquête devait avoir lieu trois ans après celle de 1983. Selon le Manuel, une enquête a pour but de "surveiller" les tendances des salaires locaux. Une telle surveillance n'a pas eu lieu. Un nouveau comité local aurait dû être constitué. Les membres du Comité local n'ont pas reçu de formation appropriée et n'étaient pas familiarisés avec les dispositions de la méthodologie et du Manuel. Le spécialiste des enquêtes a lui-même analysé les données recueillies. Ces données n'ont pas été enregistrées et vérifiées de manière appropriée. L'expert a exclu à tort les descriptions des tâches des assistants de programme. Les échelles de traitements auraient dû être établies au siège par un groupe désigné à cette fin par le Comité local. L'allocation pour conjoint aurait dû être incorporée dans le traitement de base. Ainsi que le Comité du siège l'a estimé, la non-observation de la méthodologie a été "aggravée" par l'attitude peu consciencieuse des représentants du personnel au sein du Comité local.

5) La décision attaquée tire des conclusions erronées des faits. Bien que le Directeur général approuve la recommandation du Comité du siège tendant à effectuer une nouvelle enquête générale, il déclare que, puisqu'une enquête a été menée et que ses résultats ont été approuvés à compter du 1er juin 1989, il s'est déjà conformé à la recommandation. Une enquête menée en 1989 ne peut pas faire suite à une recommandation formulée en avril 1990 : ce que le Comité avait en tête était une autre enquête sur les traitements tels qu'ils auraient dû être en 1986. Le Directeur général déclare également que la recommandation "ne pouvait avoir trait qu'à l'avenir" : comment l'enquête de 1989 pouvait-elle répondre à cette exigence puisque ses résultats avaient déjà été mis en oeuvre ?

6) Les échelles de 1986 et 1987 sont entachées de "partialité" au sens de la disposition 1230.1.1 du Règlement du personnel. Le chef du personnel et le spécialiste des enquêtes, qui ont tous deux travaillé au SEARO, ont choisi New Delhi pour tester la méthodologie parce qu'ils ont cru que le personnel des services généraux de ce centre était "malléable" et peu enclin à la revendication. L'expert a pris trop de responsabilités, agissant de son propre chef et sans consulter les représentants du personnel auprès du Comité local. Par parti pris à l'égard du personnel de New Delhi, les deux fonctionnaires ont "manipulé toute l'affaire pour arriver à une décision défavorable préméditée". Preuve en est l'augmentation disproportionnée des traitements dans les échelles de 1989 à la suite d'une enquête dans laquelle ils n'ont joué aucun rôle.

7) Les critères de classement des postes au sens de la disposition 1230.1.4 du Règlement ont été mal appliqués. Comme le Comité régional l'a fait observer, une explication possible de la disparité entre les échelles d'octobre 1985 et celles de 1986 était que les "descriptions des tâches repères" utilisées aux fins de la comparaison avec les emplois locaux dans l'enquête de 1986 étaient erronées et "ont conduit à sous-estimer les différentes catégories de postes dans les différents grades vis-à-vis des employeurs locaux".

M. Madan, dont le poste appartient au grade supplémentaire, ND.X, de la catégorie des services généraux, et M. Sagar, qui occupait un poste du même grade, font valoir que ces postes devraient être considérés comme l'équivalent de celui d'"administrateur national", conformément à la pratique des autres organisations internationales à New Delhi. Le personnel au grade ND.X a tous les inconvénients, mais aucun des avantages des employés des services généraux : il doit faire un travail de la catégorie professionnelle mais ne peut prétendre au paiement des heures supplémentaires.

8) De même que l'enquête de 1986 était entachée de vice de forme, l'enquête de 1987, son corollaire, et celle effectuée en 1988 le sont également.

M. Banota, M. Kumar et M. Seth demandent chacun au Tribunal d'"annuler le résultat de l'enquête générale sur les traitements du personnel des services généraux applicable à compter du 1er janvier 1986 et les mini-enquêtes (ajustement intérimaire) subséquentes de 1987 et 1988 et d'ordonner une nouvelle enquête portant la date de référence de 1986, strictement conforme aux dispositions du Manuel de méthodologie de la CFPI et du Manuel de la CCQA, et propre à fournir la base de mini-enquêtes subséquentes"; à défaut, d'accorder à chacun d'eux un montant en capital de 10.000 dollars à titre de réparation pour "les pertes financières subies en raison de la manière

illégal dont les enquêtes ont été conduites et de la structuration illégale des échelles de traitement", d'accorder un montant de 10.000 dollars des Etats-Unis "à titre de réparation pour les préjudices ou les pertes de caractère financier subis par le requérant pendant la période de janvier 1986 à mai 1989"; et de leur accorder 5.000 dollars à titre de dépens.

M. Bansal, M. Harpalani et M. Marwah demandent chacun au Tribunal d'"annuler la conduite/le résultat de l'enquête générale sur les traitements du personnel des services généraux avec effet au 1er janvier 1986 et les mini-enquêtes subséquentes réalisées sur la base du résultat de 1986, et d'ordonner une nouvelle enquête portant la date de référence de 1986, strictement conforme aux dispositions du Manuel de méthodologie de la CFPI et du Manuel de la CCQA, et propre à fournir la base de mini-enquêtes subséquentes"; à défaut, d'accorder à chacun d'eux un montant en capital de 10.000 dollars des Etats-Unis pour les "pertes financières subies en raison de la manière illégale dont les enquêtes ont été conduites et, notamment, de l'introduction illégale d'une indexation négative et de la structuration illégale des échelles de traitement", d'accorder un montant de 10.000 dollars des Etats-Unis "à titre de réparation pour les préjudices de caractère financier subis par le requérant et sa famille pendant la période de 1986 à mai 1989, le tort moral que le requérant a ressenti en recevant un traitement inférieur à celui de ses subalternes ..., les préjugés et la partialité des fonctionnaires concernés de l'OMS, la violation des droits acquis, etc.", d'ordonner que "le traitement du requérant soit réajusté par l'octroi d'avancements d'échelon supplémentaires, de manière à remédier rétroactivement à la situation"; et d'accorder 2.000 dollars à titre de dépens.

M. Madan et M. Sagar demandent au Tribunal d'annuler les décisions relatives à l'enquête sur les traitements de 1986 et à la mini-enquête de 1987 et d'ordonner une nouvelle enquête à partir d'une date appropriée, comme par exemple octobre 1986; de leur accorder, en attendant les résultats de la nouvelle enquête/mini-enquête, une augmentation générale des rémunérations à compter du 1er janvier 1986, dont M. Sagar fixe le taux à 30 pour cent au moins, mais que M. Madan, tout en avançant le même chiffre, laisse à l'appréciation du Tribunal; de corriger les "injustices" dont sont victimes des fonctionnaires aux grades les plus élevés, y compris ND.X, de la catégorie des services généraux vis-à-vis des administrateurs nationaux d'un grade comparable dans d'autres institutions des Nations Unies et d'ordonner à l'administration d'appliquer les mêmes normes de classement des postes et barèmes de traitements et "d'accorder une réparation avec effet rétroactif d'un montant équivalent à la différence entre leur traitement et la rémunération des administrateurs nationaux à des grades comparables"; d'ordonner à l'administration de l'OMS de conserver, sans aucune forme de préjudice, les droits acquis des requérants en matière de traitement/allocations, de paiement mensuel d'augmentations d'échelon, et de pension"; d'accorder un montant de 10.000 dollars à titre de réparation pour le préjudice subi "en raison de la forte hausse du coût de la vie et des retards injustifiés dans le traitement des recours"; et d'accorder 5.000 dollars à titre de dépens. M. Madan demande au Tribunal de "se prononcer sur l'omission" des comités d'appel "de traiter toutes les questions figurant dans les mémoires d'appel des requérants et de donner à l'administration de l'OMS des instructions appropriées dans l'intérêt de la justice", de "déterminer les responsabilités des fonctionnaires du personnel ... et de sanctionner leurs actes et omissions délibérés ...". M. Madan et M. Sagar réclament enfin l'octroi de toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

C. Dans ses réponses, l'OMS allègue que, dans la mesure où elles contestent les échelles de 1986, les requêtes sont irrecevables parce que les requérants n'ont pas épuisé tous les moyens de recours internes, ainsi qu'il est prévu à l'article VII 1) du Statut du Tribunal. Les recours internes devant le Comité régional d'appel contre ces échelles n'ont pas été formés avant le 31 mars 1988, c'est-à-dire après le délai de soixante jours prévu par la disposition 1230.8.3 du Règlement. Etant donné que le mémorandum du fonctionnaire du personnel annonçant les nouvelles échelles a été notifié au personnel du SEARO le 8 octobre 1986, le délai imparti pour interjeter appel expirait soixante jours plus tard. Ni le Comité régional ni le Comité du siège n'ont tenu compte de l'inobservation de ce délai.

Pour tourner la difficulté, les requérants ont feint, dans leurs recours devant le Comité régional, de contester une lettre que le Directeur du Programme d'appui du SEARO avait adressée le 7 janvier 1988 au Président de la Fédération des associations du personnel des Nations Unies et des agences spécialisées à New Delhi (FUNSA). Mais cette lettre, qui se bornait à refuser "de nouvelles mesures concernant l'enquête de 1986", ne fournit pas en elle-même une cause d'action.

La contestation des échelles de 1987, bien que recevable, n'est nullement fondée. Il en va de même pour l'appel, à supposer qu'il soit recevable, dirigé contre les échelles de 1986.

1) La méthodologie et le Manuel n'ont pas force obligatoire, mais ont seulement pour but de donner une orientation.

La non-observation de leurs dispositions, à supposer même que le cas se soit produit, ne justifierait pas une action.

2) Comme la dernière enquête générale a été effectuée en 1983, le siège et le SEARO sont tombés d'accord pour en mener une autre à la fin de 1985 ou au début de 1986. Etant donné que les dispositions du Manuel devaient prendre effet à compter du 1er juillet 1985, la nouvelle enquête venait à point. Le calendrier concordait avec la pratique de l'OMS et avec le Manuel, qui indique dans son introduction que les enquêtes doivent avoir lieu à des intervalles compris entre trois et cinq ans. De plus, la surveillance des tendances des salaires locaux n'est pas une condition préalable pour une enquête générale, mais constitue une partie des dispositions à prendre pour une enquête déjà en cours.

3) Il n'était pas nécessaire d'instituer un nouveau comité local puisqu'il en existait déjà un. Les membres du Comité n'avaient pas besoin de formation puisqu'ils avaient participé à des enquêtes précédentes. Par ailleurs, le spécialiste des enquêtes venu du siège les avait conseillés avant l'enquête et pendant tout le déroulement de celle-ci, leur expliquant notamment la méthodologie. Ils ont pleinement participé aux opérations à chaque stade de la procédure. Le rôle joué par l'expert répondait parfaitement aux termes de son mandat.

4) Le CCQA a admis la légalité de l'indexation négative, qui est calculée pour maintenir la concordance entre les échelles de traitements et les tendances des salaires locaux. L'adoption des échelles de 1986 n'a pas constitué une innovation dans le système des Nations Unies. Elle avait été appliquée au personnel des services généraux de l'OMS en 1977, au personnel des services généraux du SEARO en 1983, et au personnel de la catégorie professionnelle dans l'ensemble du système des Nations Unies en 1985, lorsqu'une enquête avait montré que les indemnités d'ajustement de poste étaient trop élevées. Bien que des mesures de ce genre ne soient pas à prescrire dans la réglementation, elles sont devenues d'usage courant. Les requérants ne montrent pas en quoi elles violent leurs droits acquis ou les dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Elles ont affecté le différentiel des grades parce qu'elles ne s'appliquaient qu'aux grades des services généraux les plus élevés. Ainsi que le Comité du siège s'en est rendu compte, il y aura nécessairement des inégalités lorsque les grades se chevauchent parce que les nombreux facteurs qui régissent les rémunérations diffèrent d'un fonctionnaire à l'autre. Etant donné que de tels chevauchements de rémunérations n'ont rien à voir avec les fonctions et responsabilités des membres du personnel, il n'y a pas eu violation des normes de classement des postes.

5) L'accusation de partialité n'est pas fondée. Il n'était pas question que l'OMS cherche à léser les requérants. Elle les a au contraire bien traités. Au cours de la seule année 1989, leur traitement a augmenté de 61 pour cent par rapport aux chiffres d'octobre 1985, et l'indexation ne leur a pas causé de préjudice financier.

L'Organisation rejette les accusations portées par M. Madan et M. Sagar en ce qui concerne les injustices que subit le personnel au grade ND.X. L'administration n'a aucune raison de lier les taux de rémunération de son personnel des services généraux à ceux qui sont appliqués aux "administrateurs nationaux" dans d'autres institutions. La rémunération des heures supplémentaires effectuées ne constitue pas un droit acquis; en effet, c'est au directeur régional qu'il appartient de décider l'opportunité de reconnaître au personnel du grade ND.X le droit au paiement des heures supplémentaires.

6) L'Organisation conteste les autres objections que les requérants soulèvent à propos de la vérification et de l'analyse des données recueillies, des descriptions des tâches des assistants de programme, de la structuration des échelles de traitements et de l'incorporation de l'allocation pour conjoint. Elle soutient qu'elles n'ont qu'une importance insignifiante et sont, de toute façon, sinon absurdes, du moins non fondées.

En conclusion, l'OMS allègue que les enquêtes sont en concordance avec toutes les dispositions pertinentes de la méthodologie et du Manuel. L'enquête générale a eu lieu en consultation étroite avec les autres représentants. Si les représentants du personnel au sein du Comité local ont refusé de participer à la mini-enquête, c'est qu'ils en ont ainsi décidé, car ils avaient toute latitude pour y prendre part. Le Comité régional a estimé que les échelles recommandées au siège avaient été "dûment établies" et a recommandé de ne rien y changer; le consultant de la FAFI, bien qu'ayant relevé des vices de procédure, a estimé que ceux-ci ne "justifiaient aucun changement dans les conclusions de cette enquête, étant donné que ces changements n'affecteraient pas les résultats"; et le Comité d'appel du siège a rejeté comme "non concluantes" les pièces que les requérants ont produites à l'appui de leurs accusations d'examen incomplet des faits et de violation de la réglementation en vigueur.

D. Dans leurs répliques, les requérants soutiennent que les objections opposées par l'OMS à la recevabilité ne sont pas fondées. Le Comité régional d'appel et le Comité d'appel du siège ont déclaré à juste titre les appels internes

recevables. Après que les échelles eurent été annoncées, des consultations et des négociations ont eu lieu entre l'Organisation et la FUNSA en vue de tenter de régler le différend. Le consultant de la FAFI a été désigné pour examiner la question et, par lettre du 6 janvier 1988, le Président de la FUNSA a présenté son rapport au directeur régional en lui demandant de "prendre les mesures appropriées pour remédier à la situation créée par la manière anormale" dont l'enquête de 1986 avait été menée. Telle est la demande que le directeur du Programme d'appui du SEARO a rejetée dans sa lettre du 7 janvier 1988 et, ainsi que le Président de la FUNSA en a informé les présidents des associations du personnel des organisations des Nations Unies à New Delhi, cette lettre constituait la décision finale et était susceptible d'être attaquée en tant que telle. Etant donné qu'ils étaient dirigés contre cette décision, les appels internes étaient valables.

Sur le fond, les requérants reprennent leur argumentation précédente et cherchent à réfuter celle de la défenderesse sur les nombreux points soulevés dans la requête à l'appui de leur opinion selon laquelle l'Organisation a négligé de se conformer à la méthodologie, aux dispositions du Manuel et à ses propres règlements et pratiques. Ils développent, en particulier, leurs allégations selon lesquelles l'enquête de 1986 n'était pas indiquée et a été mal préparée. Le personnel n'a jamais été invité à revoir l'accord passé entre le siège et le SEARO aux termes duquel il y avait lieu de mener une enquête. Aucune surveillance des salaires locaux n'est intervenue auparavant. Un nouveau comité local aurait dû être institué parce que les membres du Comité existant ne représentaient pas tous les organismes présents à New Delhi; une quinzaine de jours seulement, au lieu des six à douze mois prévus par le Manuel, ont été consacrés aux travaux préparatoires. Les membres du Comité ont été mal informés et mal préparés. Le spécialiste des enquêtes venu du siège a joué un rôle trop prépondérant. Les données n'ont pas été convenablement enregistrées et vérifiées. Il est faux de dire que le fait qu'une indexation négative figure dans la méthodologie et le Manuel n'a pas d'importance parce que ces textes ne sont pas d'application obligatoire : s'il en était ainsi, les enquêtes seraient dénuées de fondement juridique. Il est également inexact de prétendre que ces mesures avaient pour but de maintenir la parité des traitements avec les rémunérations locales : le véritable objectif était d'obtenir des résultats prédéterminés et de refuser au personnel le bénéfice de la prise en compte de tous les avantages accordés par les employeurs locaux. L'indexation violait effectivement les droits acquis du fait que, lorsqu'une organisation a calculé les traitements et les a annoncés, le personnel acquiert un droit imprescriptible. Il était erroné d'exclure l'allocation pour conjoint du calcul du salaire de base.

Les requérants développent leurs allégations de partialité et de violation des normes de classement et maintiennent leurs conclusions.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation allègue que les répliques des requérants ne soulèvent pas de nouveaux points de fait ou de droit, mais reposent sur des allégations gratuites ou sans pertinence qu'elle a déjà réfutées dans ses réponses.

Quant à la recevabilité, elle nie qu'il y ait eu des consultations et des négociations au sujet de l'issue de l'enquête. Que restait-il à "négocier" alors qu'une décision avait été annoncée le 8 octobre 1986 avec effet au 1er janvier 1986 ? Il est exact que, dans une lettre du 24 avril 1987, la FAFI a demandé au directeur du personnel de l'OMS d'autoriser son consultant à prendre connaissance de documents concernant l'enquête, et que le directeur a accédé à cette requête; mais cela ne signifiait pas que la décision était en cours de révision, sans quoi elle eût été suspendue. De même, la réponse du directeur régional en date du 7 janvier 1988 à la lettre du Président de la FUNSA en date du 6 janvier transmettant le rapport du consultant ne peut être considérée comme décision définitive. La date de référence à prendre en compte aux fins du calcul de la date limite pour le dépôt du recours interne était le 8 octobre 1986.

Quant au fond, l'Organisation insiste sur le fait que le personnel a été dûment associé à l'enquête et qu'il n'y a pas eu violation de la méthodologie, ni des dispositions du Manuel ou de sa propre réglementation. Si l'enquête était intempestive, pourquoi le personnel n'a-t-il pas soulevé d'objection dès le début et pourquoi ne l'a-t-il qualifiée de "non indiquée" que lorsque les résultats en ont été connus ? Le SEARO n'était pas obligé de demander au personnel de "réviser" son accord avec le siège, aux termes duquel il fallait procéder à une enquête : il est absurde de prétendre que c'était le cas. Le Comité local existant était représentatif du personnel de toutes les organisations des Nations Unies présentes à New Delhi. Les objections des requérants relatives à l'exclusion de l'allocation pour conjoint du calcul du traitement de base ne sont pas fondées en droit. Il n'y a pas eu violation de leurs droits acquis tels que ces droits sont définis dans la jurisprudence. Il est illogique de prétendre que, du seul fait que la méthodologie et le Manuel ne parlent pas d'indexation négative, l'Organisation ne peut pas s'inspirer de ces textes. En tout état de cause, les requérants n'ont subi aucun préjudice financier du fait des enquêtes.

CONSIDERE :

Jonction des causes

1. Les requêtes sur lesquelles le Tribunal est appelé à statuer soulèvent les mêmes questions de fait et de droit et - bien que les conclusions varient légèrement d'une requête à l'autre - sont toutes fondées sur la même cause. En conséquence, le Tribunal décide de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

Recevabilité

2. Le Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO) a entrepris en novembre 1985, au nom de l'Organisation, une enquête sur les traitements applicables au personnel des services généraux à New Delhi. L'enquête ayant été achevée en juin 1986, la décision d'en entériner les résultats a été communiquée au personnel des services généraux le 8 octobre 1986. Ce n'est que le 31 mars 1988 que les requérants ont formé des recours internes contre cette mesure. Une décision du Directeur général de procéder à un ajustement intérimaire en 1987 a été notifiée par le Département du personnel, le 27 novembre 1987, aux fonctionnaires des services généraux à New Delhi et les requérants ont contesté cette décision par de nouveaux recours en date du 26 février 1988.

3. Aux termes de la disposition 1230.8.3 du Règlement du personnel de l'OMS, un membre du personnel qui désire introduire un appel contre une décision définitive doit agir dans les soixante jours civils qui suivent la réception de la notification. Si la décision notifiée le 8 octobre 1986 était une décision définitive, les recours internes du 31 mars 1988 étaient tardifs. Toutefois, les requérants soutiennent que le délai réglementaire n'a commencé à courir qu'à la date de la réception d'une lettre que le directeur du Programme d'appui du SEARO avait adressée le 7 janvier 1988 au Président de la Fédération des associations du personnel des Nations Unies et des agences spécialisées à New Delhi (FUNSA).

4. Cette lettre a été écrite dans les circonstances suivantes. Le 24 avril 1987, dans une lettre qu'il a adressée au directeur du personnel et des services généraux à Genève, le Secrétaire général de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI) a demandé à l'OMS de mettre certains documents à la disposition d'un consultant désigné par le Comité exécutif de la FAFI pour examiner les résultats de l'enquête sur les traitements du personnel des services généraux à New Delhi. L'Organisation ayant accédé à cette demande, le rapport du consultant était prêt à être distribué aux membres de la Fédération le 27 novembre 1987. Le Président de la FUNSA en a envoyé une copie au directeur régional le 6 janvier 1988. Dans la réponse adressée au Président le 7 janvier, au nom du directeur régional, le directeur du Programme d'appui déclarait que le SEARO avait entériné les résultats de l'enquête de 1986 sur les traitements et ne voyait aucune raison d'envisager d'autres mesures à cet égard.

5. La lettre du 7 janvier 1988 ne peut être considérée comme la décision définitive. Le fait que l'Organisation ait fourni les documents réclamés n'implique aucun consentement de sa part à réexaminer sa décision à la lumière du rapport du consultant. La décision notifiée le 8 octobre 1986 étant définitive, les recours dirigés contre cette mesure étaient tardifs et, par conséquent, irrecevables. Dans la mesure où elles contestent le résultat de l'enquête de 1986, les requêtes sont elles aussi irrecevables en vertu de l'article VII(1) du Statut du Tribunal. Ayant omis de suivre correctement la procédure, les requérants n'ont pas épuisé les moyens de recours internes.

6. En revanche, les recours internes formés contre la décision d'appliquer les résultats de l'enquête de 1987 sur les traitements ayant été déposés dans le délai, ils étaient recevables. Par conséquent, les requêtes le sont elles aussi, dans la mesure où elles attaquent cette décision.

Sur le fond

7. La lettre du Directeur général du 23 août 1990 fournit des éclaircissements au sujet de la décision contenue dans sa lettre du 31 mai 1990. Le Tribunal considère que ce sont ces deux lettres prises ensemble qui constituent la décision attaquée.

M. Madan a, pour sa part, déposé deux requêtes, l'une contenant la lettre du 31 mai 1990, et l'autre mettant en cause celle du 23 août 1990. Etant donné que l'objet des deux causes est identifié, le Tribunal les considère comme n'en constituant qu'une seule et décide, en conséquence, de les joindre.

8. Les recours internes introduits par les requérants avaient contesté les résultats des enquêtes de 1986 et 1987.

Dans son rapport du 18 avril 1990, le Comité d'appel du siège a résumé ses constatations comme suit :

"- L'administration a négligé de suivre scrupuleusement la méthodologie prescrite en réalisant les enquêtes de 1986 et 1987 sur les traitements, négligence aggravée par une attitude peu consciencieuse des représentants du personnel au sein du Comité d'enquête sur les traitements locaux (LSSC).

- Les motifs sur lesquels se fondent les révisions de traitements Nos 27 [1986] et 28 [1987] restent obscurs, et ils ont eu pour effet d'accroître le risque, déjà présent dans les échelles de traitements des services généraux du SEARO, d'anomalies entre le niveau de rémunération, d'une part, et le grade et l'ancienneté, d'autre part.

- Les résultats des enquêtes, liés au fait que le personnel avait conscience de certaines irrégularités dans la procédure d'enquête et à la connaissance des anomalies résultant des nouvelles échelles de traitements, ont suscité le désappointement et le mécontentement parmi les membres du personnel.

- Le mécontentement du personnel a été aggravé et alimenté par le fait que l'administration a omis de fournir des explications et des clarifications relatives aux nouvelles échelles de traitement.

- Il n'est plus possible à l'heure actuelle de déterminer avec certitude si les résultats des enquêtes de 1986 et 1987 reflétaient les meilleures pratiques locales ou si les recourants ont subi un préjudice financier quelconque par suite de la mise en application des révisions Nos 27 et 28."

Le Comité a adressé les recommandations suivantes au Directeur général :

"1. Le Comité local (LSSC) devrait être reconstitué avec de nouveaux membres.

2. Chacun de ses nouveaux membres devrait recevoir un jeu complet des documents (Manuel LSS) relatifs aux règlements, aux procédures et à la méthodologie des enquêtes sur les traitements et à ses responsabilités, et recevoir une formation en matière de techniques d'enquête.

3. Une nouvelle enquête générale sur les traitements du personnel des services généraux du SEARO devrait être réalisée aussitôt que possible avec la pleine participation du nouveau Comité local, conformément à la méthodologie prescrite.

4. Le personnel devrait être pleinement informé par écrit des motifs de toute nouvelle échelle de traitements établie à la suite de l'enquête.

5. Les considérations qui précèdent devraient s'appliquer également à tout nouveau membre nommé ultérieurement au Comité local et à toute enquête ou révision subséquentes.

6. Sur production d'une preuve écrite, les recourants devraient se voir octroyer des dépens au titre des recours dont ils ont saisi le Comité d'appel du siège.

7. Les recourants ne devraient bénéficier d'aucune autre réparation."

9. Dans sa lettre du 31 mai 1990, le Directeur général a reproduit textuellement les recommandations du Comité. Tout en déclarant qu'il n'était pas convaincu que le fait de ne pas se conformer à la méthodologie prescrite mettait en question la validité des enquêtes, il a accepté expressément ces recommandations. Il a ajouté : "Etant donné qu'une nouvelle enquête générale a été menée à bien et que ses résultats ont été appliqués avec effet au 1er juin 1989, la lettre et l'esprit des recommandations 1 à 4 ont déjà été pleinement respectés".

10. Dans sa lettre du 23 août 1990, le Directeur général fournissait les explications suivantes :

"Vous noterez dans le rapport du Comité d'appel du siège plusieurs références indiquant qu'aucune enquête fiable pour 1986 et 1987 n'était possible. Dans sa dernière constatation, le Comité déclarait : 'Il n'est plus possible à l'heure actuelle de déterminer avec certitude si les résultats des enquêtes de 1986 et 1987 reflétaient les meilleures pratiques locales ou si les recourants ont subi un préjudice financier quelconque par suite de la mise en application des révisions de traitements Nos 27 et 28'.

En conséquence, j'ai cru comprendre que la nouvelle enquête recommandée par le Comité ne pouvait avoir trait

qu'à l'avenir. C'est sur cette base que j'ai accepté la recommandation du Comité et que j'ai pris ma décision."

11. Pour étayer son argument selon lequel l'enquête de 1987 n'était entachée d'aucun vice, l'Organisation soutient que la méthodologie n'était pas contraignante en droit. A l'appui de cette thèse, elle cite le jugement No 830 (affaires Kossovsky et Shafner-Cherney), et en particulier l'affirmation y figurant selon laquelle le Manuel d'ajustement de poste de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) est un "simple moyen d'information ... dépourvu de force obligatoire".

Le jugement No 830 est sans pertinence en l'espèce. La Commission de la fonction publique internationale a approuvé, avec effet au 1er janvier 1985, la nouvelle méthodologie pour les enquêtes sur les meilleures conditions prévalant pour les services généraux dans les lieux d'affectation autres que le siège. Le 16 août 1985, l'OMS a informé le SEARO qu'une enquête générale sur les échelles de traitements devrait être faite vers la fin de 1985 ou au début de 1986, et qu'elle serait conforme à la méthodologie nouvellement approuvée par la Commission pour les lieux d'affectation autres que le siège et figurant dans le Manuel publié à cet effet par le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA). Il s'ensuit que si la méthodologie ne pouvait lier l'OMS du seul fait que la Commission l'avait approuvée, la décision de l'Organisation d'appliquer la nouvelle méthodologie est une mesure qu'elle ne peut, par la suite, désavouer.

12. Le Directeur général ayant accepté les recommandations du Comité d'appel du siège, les arguments avancés par les parties au sujet de la régularité de l'enquête ne sont pas pertinents. L'Organisation n'est pas logique avec elle-même en soutenant devant le Tribunal que les enquêtes n'étaient entachées d'aucune erreur lorsque la méthodologie n'était pas suivie à la lettre. C'est pourquoi le Tribunal retiendra l'hypothèse selon laquelle l'enquête de 1987 n'a pas été réalisée dans les règles.

13. Selon une des recommandations du Comité acceptées par le Directeur général dans la décision attaquée, une enquête devait être menée aussitôt que possible. Toutefois, le Directeur général a fait remarquer que cette recommandation avait été appliquée par le biais de l'enquête dont les résultats avaient déjà été mis en oeuvre. C'est mal interpréter le texte de la recommandation. En effet, c'est en tenant compte de la portée des recours internes qu'il faut comprendre l'intention du Comité. Ces recours tendaient à l'annulation des résultats des deux enquêtes et à la réalisation d'une enquête conforme à la méthodologie. Cela ne peut que viser une nouvelle enquête dont les résultats devaient remplacer ceux des enquêtes déjà menées. Dans son rapport du 18 avril 1990, le Comité recommandait précisément de faire une nouvelle enquête aussitôt que possible. S'il avait considéré comme suffisante l'enquête dont les résultats avaient été appliqués depuis près d'un an, il n'aurait sans doute pas manqué de le dire.

14. Dans sa lettre ampliative du 23 août 1990, le Directeur général a déclaré que s'il avait accepté la recommandation et pris sa décision du 31 mai, c'était parce qu'il estimait que la nouvelle enquête recommandée par le Comité ne pourrait avoir trait qu'à l'avenir. Il a mentionné "plusieurs références" dans le rapport du Comité selon lesquelles aucune enquête fiable pour 1986 et 1987 n'était possible, et il a invoqué la dernière constatation du Comité selon laquelle il n'était plus possible de déterminer avec certitude si les résultats des enquêtes de 1986 et 1987 reflétaient les meilleures pratiques locales, ni s'il en était résulté un préjudice financier quelconque pour le personnel.

15. Cette dernière constatation mise à part, le rapport du Comité ne fournit pas d'autres indications sur le point de savoir s'il serait possible de réaliser une enquête fiable concernant la période en question. Par ailleurs, il est difficile de déterminer sur quelle base le Comité a abouti à sa dernière constatation, ni pourquoi il aurait été impossible de rechercher quelles étaient les meilleures pratiques locales en 1987. Si l'on faisait une telle recherche, il serait possible, le cas échéant, de calculer le préjudice financier subi par les requérants par rapport à l'échelle de 1987.

16. En bref, la décision attaquée est entachée de deux vices. D'une part, le Directeur général a tiré une conclusion erronée des faits en décidant que l'enquête de 1989 avait pleinement répondu à la recommandation du Comité d'appel du siège. D'autre part, il a fondé sa décision sur de prétendues références qui n'apparaissent pas en fait dans le rapport et sur une constatation du Comité qui n'est fondée sur aucun fait ni aucune preuve. La décision doit donc être annulée.

17. L'une des conclusions présentées par M. Banota, M. Kumar et M. Seth, ainsi que par M. Bansal, M. Harpalani et M. Marwah, à défaut de l'annulation des échelles de traitements, tend au versement d'un montant en capital s'il

s'avère impossible sur le plan administratif d'ordonner une nouvelle enquête. Le Tribunal rejette la demande car il n'est pas convaincu qu'une nouvelle enquête soit impossible sur le plan administratif. L'enquête n'ayant pas été menée conformément à la méthodologie convenue, l'affaire est renvoyée devant le Directeur général pour qu'il prenne une nouvelle décision concernant la seule période pendant laquelle les résultats de l'enquête de 1987 ont été appliqués.

18. La demande de réparation relative à l'enquête de 1988 n'est pas recevable, car la décision attaquée ne porte que sur les enquêtes de 1986 et 1987.

19. le Tribunal n'accordera aucune compensation pour perte financière, que ce soit sous forme d'un montant en capital ou d'une augmentation de traitement temporaire. Ces questions seront réglées par la décision que prendra le Directeur général en exécution du présent jugement.

20. Le surplus des requêtes est rejeté. En particulier, la conclusion additionnelle formulée par M. Sagar et M. Madan, et tendant à ce que le Tribunal corrige les "injustices" qu'ils auraient subies par rapport au personnel d'autres institutions du système des Nations Unies à New Delhi, ainsi qu'à la protection de leurs droits acquis, ne découle pas directement de la décision attaquée. Enfin, la demande de M. Madan tendant à ce que le Tribunal condamne l'omission par l'administration de traiter les questions figurant dans ses mémoires de recours et donne des instructions à l'administration dans l'intérêt de la justice ne constitue pas une forme admissible de réparation. Par conséquent, le Tribunal ne statue pas sur cette demande.

Les demandes d'intervention

21. Les demandes d'intervention, qui sont recevables en vertu de l'article 17 du Règlement du Tribunal, sont admises : les intervenants ont les mêmes droits que les requérants pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en droit.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions du 31 mai 1990 et du 23 août 1990 sont annulées pour autant qu'elles appliquent aux requérants les résultats de l'enquête de 1987.
2. L'affaire est renvoyée au Directeur général, qui prendra une nouvelle décision à la lumière du présent jugement.
3. Les requérants ont chacun droit à 250 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. Les requêtes sont rejetées pour le surplus.
5. Les intervenants ont les mêmes droits que les requérants pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en droit.

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 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner