

QUATRE-VINGTIÈME SESSION

Affaires BERGER, KARAS et MORGAN

Jugement No 1499

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête conjointe dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. Karl Berger, M. Oskar Karas et Mlle Joanna Morgan le 17 janvier 1995, la réponse de l'ONUDI du 26 avril, la réplique des requérants du 2 juin et la duplique de l'Organisation du 14 septembre 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal;

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

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

A. Le contexte dans lequel s'inscrit le présent litige est retracé, sous A, dans le jugement 1498 de ce jour (affaires Schiffmann, Siwy et Young). L'objet en est le taux de l'ajustement intérimaire, à compter du 1er avril 1994, du barème des salaires des fonctionnaires du système des Nations Unies appartenant à la catégorie des services généraux en poste à Vienne. Celui-ci a été établi conjointement par les chefs exécutifs des trois organisations basées à Vienne - à savoir l'ONUDI, le Bureau des Nations Unies à Vienne et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Cette dernière est "l'agence désignée" pour Vienne.

Par mémorandum du 31 mars 1994, le président du Conseil du personnel de l'ONUDI avait attiré l'attention d'un fonctionnaire de la Division de l'administration sur des modifications apportées à la législation fiscale autrichienne en matière de cotisations de sécurité sociale à compter du 1er janvier 1994, qui, selon lui, devaient être prises en compte dans l'ajustement intérimaire.

Le 9 juin 1994, au cours d'une réunion du Comité paritaire consultatif de l'AIEA, l'administration, estimant que toutes les modifications en matière de fiscalité n'étaient pas pertinentes et que la prise en compte de toutes ces modifications conduirait à des salaires trop élevés, n'est pas parvenue à un accord avec les membres de son personnel.

Lors de la 238e réunion du Comité paritaire consultatif de l'ONUDI, tenue le 4 juillet 1994, le représentant de l'administration a souligné que, l'AIEA étant "l'agence désignée" pour Vienne, il n'était pas souhaitable que les barèmes des salaires des deux organisations diffèrent.

Le 26 juillet, lors de la 239e réunion du Comité, le représentant de l'administration a déclaré que les chefs exécutifs des organisations concernées avaient, d'un commun accord, décidé de ne pas tenir compte de toutes les composantes de la réforme fiscale autrichienne, et fixé le taux de l'ajustement intérimaire à 3,8 pour cent. La décision du Directeur général a été formellement annoncée au personnel par une circulaire d'information en date du 30 août 1994.

Les requérants appartiennent à la catégorie des services généraux de l'ONUDI. Le 10 octobre 1994, ils ont adressé une réclamation au Directeur général. Ils lui demandaient de porter le taux de l'ajustement à 5,32 pour cent et sollicitaient l'autorisation de saisir directement le Tribunal en cas de rejet de leur demande. Par lettres du 7 décembre, qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général a rejeté leur réclamation et leur a accordé l'autorisation sollicitée.

B. Les requérants soutiennent que les modifications apportées à la législation fiscale autrichienne en matière de cotisations de sécurité sociale auraient dû être prises en compte. S'appuyant sur un document du 14 avril 1993 dans lequel la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a déclaré que les ajustements intérimaires

"devraient être automatiques", ils affirment que la prise en compte de certains éléments dans le calcul de l'ajustement ne saurait relever du pouvoir discrétionnaire de l'administration. En outre, lors de la dernière réforme fiscale locale, en 1989, l'administration s'était engagée à tenir compte des changements intervenus en matière de cotisations sociales.

Ils contestent la thèse de la défenderesse selon laquelle tenir compte de ces changements entraînerait des niveaux de salaires trop élevés. En effet, il convient d'utiliser la méthodologie en vigueur tant qu'elle n'a été ni abolie ni modifiée. En outre, même si la prochaine enquête générale devait étayer la position de l'administration, il n'en demeure pas moins que, tant qu'elle n'a pas été menée, les fonctionnaires ont droit au respect des normes en vigueur.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner que leurs salaires soient recalculés, à compter du 1er avril 1994, en tenant compte d'un ajustement additionnel de 1,52 pour cent, et que leurs frais d'avocat, d'un montant de 3 000 dollars des Etats-Unis chacun, leur soient remboursés.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient avoir correctement exercé son pouvoir d'appréciation. Aux termes de l'article 6.5 a) du Statut du personnel, il appartient au Directeur général d'arrêter le barème des salaires des fonctionnaires de la catégorie des services généraux, compte tenu des recommandations de la CFPI. Or celle-ci s'est contentée, pour les ajustements intérimaires, d'énoncer des principes généraux, et non des règles strictes, laissant ainsi aux organisations une certaine marge de manoeuvre concernant les éléments à prendre en compte.

Elle prétend également que les décisions attaquées sont valides, car il n'était pas justifié d'inclure les éléments cités par les requérants dans le calcul de l'ajustement intérimaire. En effet, lesdits éléments ne trouvent pas leur origine dans une modification de la législation fiscale du pays hôte de l'Organisation, mais tendent simplement à rembourser les contribuables autrichiens d'une partie de leurs dépenses en matière de sécurité sociale. Or les fonctionnaires de la catégorie des services généraux sont soumis à un régime de sécurité sociale différent.

Par ailleurs, la "méthodologie générale" adoptée par la CFPI en 1985 précise que l'ajustement intérimaire doit aboutir à un résultat qui puisse être confirmé par les enquêtes salariales ultérieures. Il n'était donc pas opportun de trop augmenter le niveau des salaires, alors que ceux-ci risquent d'être "gelés" lors de la prochaine enquête salariale en raison de la méthodologie révisée adoptée par la CFPI en 1992.

Enfin, elle prétend que l'accord de 1989, qu'elle qualifie d'"ad hoc", n'a créé aucune pratique en la matière, d'autant moins que les réformes fiscales de 1989 et de 1994 étaient de nature différente.

D. Dans leur réplique, les requérants réitèrent que le Directeur général ne bénéficie pas d'un véritable pouvoir d'appréciation en la matière. Ils soulignent que la modification de la méthodologie par la CFPI n'autorisait pas l'administration à appliquer par anticipation de nouvelles règles pour l'ajustement intérimaire. Ils soutiennent également que toute augmentation du revenu net des employés autrichiens doit être prise en compte, quelle qu'en soit la cause. Enfin, ils prétendent que la nouvelle méthodologie n'aboutira pas à un "gel" des salaires dès la prochaine enquête salariale, car la CFPI a décidé en 1992 que sa mise en place serait progressive.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient l'ensemble de son argumentation. Elle conteste que la CFPI ait décidé d'appliquer la nouvelle méthodologie de manière progressive, et prétend que les salaires des fonctionnaires de la catégorie des services généraux seront, quoi qu'il en soit, réduits lors de la prochaine enquête.

CONSIDERE :

1. Les requérants, qui sont fonctionnaires de la catégorie des services généraux au siège de l'ONUDI à Vienne, contestent le taux de l'ajustement intérimaire auquel l'Organisation a procédé le 1er avril 1994 pour les salaires de cette catégorie de personnel.

2. Les considérations d'ordre général à prendre en compte pour la détermination des salaires du personnel de la catégorie des services généraux ne font l'objet d'aucun différend. Elles peuvent se résumer comme suit :

a) Conformément au principe Fleming, les salaires des fonctionnaires de la catégorie des services généraux des organisations qui appartiennent au système commun des Nations Unies - dont l'ONUDI - sont déterminés sur la base des conditions d'emploi les plus favorables que les autres employeurs du lieu d'affectation offrent aux catégories de salariés similaires.

b) Aux termes de l'article 12 de son Statut, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) établit pour le siège et, le cas échéant, les autres lieux d'affectation "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".

c) Le processus utilisé pour déterminer les conditions d'emploi les plus favorables offertes aux salariés locaux de catégorie similaire dans un lieu d'affectation donné est long et compliqué. Il implique la sélection et l'étude d'"employeurs représentatifs" et d'emplois comparables au lieu d'affectation. L'enquête générale réalisée à cet effet n'est effectuée qu'une fois tous les cinq ans. Cette enquête sert à déterminer le salaire brut de salariés occupant des emplois comparables chez des employeurs "extérieurs". Elle tient compte des prestations en nature et en espèces ainsi que des déductions, exemptions et rabais divers dans des proportions particulières à chaque catégorie de salariés. Le montant net des rémunérations des salariés extérieurs est calculé en déduisant les impôts et autres prélèvements obligatoires, et il sert ensuite de base pour la détermination des salaires nets des fonctionnaires de la catégorie des services généraux du système des Nations Unies. Les salaires bruts sont calculés à partir des salaires nets, en ajoutant la "contribution du personnel" et les autres paiements.

d) Etant donné que, entre deux enquêtes générales, d'importants changements peuvent se produire dans le montant des salaires bruts et nets des salariés extérieurs, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des ajustements intérimaires annuels, dont l'opportunité est décidée sur la base d'enquêtes intérimaires.

3. La "méthodologie" suivie pour ces enquêtes et applicable dans cette affaire est celle que la Commission a approuvée et définie dans un rapport du 14 avril 1993 (ICSC/37/R.18/Add.1.) concernant la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux et autres catégories connexes. En ce qui concerne l'ajustement intérimaire, le paragraphe 81 du rapport stipule que :

"a) l'ajustement doit être basé sur un indice des salaires ou des prix approprié ou sur une combinaison d'indices;

b) les indices retenus doivent faire ressortir une évolution des salaires qui tend à être confirmée par les enquêtes successives;

...

f) ... Les modifications de la fiscalité locale doivent être prises en compte au moment où les ajustements sont effectués;

g) le pourcentage d'ajustement par rapport au barème des salaires nets doit être le même à tous les niveaux, et donc laisser intacte la structure du barème...".

4. Une enquête intérimaire a conduit à un ajustement intérimaire, à partir du 1er avril 1994, du salaire des fonctionnaires de la catégorie des services généraux en poste au siège de l'Organisation à Vienne. Cet ajustement a consisté en une augmentation de 3,8 pour cent de ces salaires, que l'ONUDI a annoncée à son personnel, en même temps qu'un certain nombre d'autres informations, dans une circulaire d'information référencée UNIDO/DA/PS/INF.1251 et datée du 30 août 1994. Sur ces 3,8 pour cent, 3,06 pour cent étaient dus à des changements intervenus dans l'indice des prix à la consommation et dans l'indice des salaires depuis le dernier ajustement intérimaire effectué le 1er avril 1993. Le reste, soit 0,74 pour cent, était dû à "un certain nombre de modifications dans la législation fiscale locale". L'abattement général d'impôt sur le revenu dont bénéficiaient directement tous les contribuables autrichiens avait été relevé de 5 000 à 8 840 schillings par an à dater du 1er janvier 1994. Ces chiffres ne sont pas contestés, et l'augmentation de 0,74 pour cent à laquelle ils ont donné lieu ne l'est pas non plus.

5. Dans une lettre du 10 octobre 1994, les trois requérants ont demandé au Directeur général de l'Organisation, en application de la disposition 112.02 a) du Règlement du personnel, de réexaminer le pourcentage d'augmentation décidé, c'est-à-dire les 3,8 pour cent. Ils ont affirmé que :

"... aux termes de la procédure applicable en matière d'ajustements intérimaires à Vienne, il convient de prendre en considération toutes les modifications de la législation fiscale locale, et non 'certaines' d'entre elles seulement. Concrètement, au lieu de ne prendre en compte que les modifications fiscales correspondant à 0,74 % et ayant conduit à décider d'un ajustement intérimaire de 3,8 %, il faut prendre en compte les modifications fiscales

correspondant au total à 2,26 %, d'où un ajustement intérimaire de 5,32 %."

Ils ont ensuite demandé au Directeur général que, au cas où il refuserait d'accorder l'augmentation de salaire supplémentaire de 1,52 pour cent qu'ils réclamaient en conséquence pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux, il les autorise à saisir directement le Tribunal administratif au lieu de passer d'abord par la Commission paritaire de recours. Par lettre du 7 décembre 1994, le Directeur général leur a fait savoir qu'il maintenait sa décision mais leur accordait l'autorisation sollicitée. Telle est la décision qu'ils attaquent dans leur requête conjointe, laquelle est recevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les moyens de recours internes ayant été épuisés.

6. Il n'est pas contesté que la législation autrichienne autorise les salariés extérieurs qui travaillent dans la localité où sont affectés les requérants à opérer des déductions de leur revenu imposable au titre de leurs cotisations obligatoires aux régimes de sécurité sociale, de leurs primes d'assurance vieillesse, invalidité, maladie ou chômage, de leurs cotisations à des organismes professionnels, des remboursements à des sociétés de crédit immobilier et des autres paiements de même type. Ces déductions de leur revenu imposable ont augmenté au cours de la période considérée dans cette affaire, car les taux de leurs cotisations ou les plafonds applicables aux sommes soumises à cotisation - ou les deux à la fois - ont été relevés en application de la loi autrichienne. D'où une réduction de l'impôt sur le revenu payable par les salariés locaux à Vienne.

7. Le chef de la Section de l'administration du personnel de la Division du personnel de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui est "l'agence désignée" pour les questions de salaire à Vienne, a adressé au secrétariat de la Commission, le 22 avril 1994, un fax dans lequel il lui demandait d'évaluer séparément les effets, sur les résultats de l'enquête, des changements intervenus en matière d'abattements fiscaux et des dispositions fiscales relatives aux cotisations de sécurité sociale en Autriche. Le chef de la Division des salaires et indemnités de la Commission a répondu à l'Agence, dans une minute du 27 avril :

"... Les résultats de l'enquête générale avant et après les modifications fiscales sont les suivants :

Avant les modifications: -2,8 %

Après les modifications

- abattements fiscaux seulement: -2,2 %

- cotisations de sécurité sociale seulement: -1,3 %."

Il a ajouté :

"... les résultats de ces calculs sont plus indicatifs que définitifs ... je vous invite à faire preuve de prudence dans leur interprétation..."

Le directeur de la Division du personnel de l'Agence a conclu, dans un fax envoyé le 3 mai à la Commission :

"Si je comprends bien, vos calculs, qui prennent en compte à la fois les modifications fiscales entrées en vigueur le 1er janvier 1994 et l'évolution de l'indice combiné de mars 1993 à mars 1994, ont pour effet une augmentation de salaire de 2,4 % des salaires actuels des fonctionnaires de la catégorie des services généraux..."

Le chef de la Division des salaires et indemnités de la Commission a confirmé cette interprétation dans une minute datée du même jour, et a ajouté :

"... l'impact fiscal des modifications intervenues en matière de sécurité sociale était inclus dans les calculs que nous avons effectués et qui ont abouti à l'augmentation de 2,4 %".

8. Le Tribunal constate que les calculs effectués par la Commission en tenant compte de l'ensemble des facteurs impliqués auraient justifié une augmentation totale de seulement 2,4 pour cent. Etant donné que ce pourcentage est plus faible que le pourcentage d'augmentation effectivement appliqué par l'ONUDI, les calculs de la Commission ne vont pas dans le sens de la demande des requérants.

9. Les requérants soutiennent que la réduction de l'impôt sur le revenu payable par les salariés extérieurs qui

travaillent dans la même localité que celle où ils sont affectés, bien que due à des amendements à la législation sur la sécurité sociale, a constitué une "modification de la fiscalité locale"; que, selon la méthodologie, le Directeur général n'a pas le pouvoir d'omettre de tenir compte de cette modification pour la détermination de l'ajustement intérimaire pour 1994; et que "toute réduction d'impôt augmente la rémunération nette des travailleurs et notamment des salariés des employeurs représentatifs".

10. Les requérants n'apportent cependant pas la preuve que le relèvement des cotisations de sécurité sociale et la réduction de l'impôt sur le revenu ont effectivement eu pour effet d'augmenter la rémunération nette des salariés extérieurs. Dans sa réponse, l'Organisation affirme que l'augmentation des déductions du revenu imposable avait deux objectifs. Le premier était de :

"... rembourser partiellement le contribuable de l'augmentation de ses frais de sécurité sociale et autres paiements. Or il semble que cela ne puisse pas s'appliquer automatiquement à la situation salariale des fonctionnaires de la catégorie des services généraux, car ceux-ci sont affiliés à un régime de sécurité sociale différent et n'ont pas forcément les mêmes frais que les contribuables autrichiens."

Le second objectif, souligne l'ONUDI, était :

"... d'aider essentiellement les salariés dont les revenus se situent dans la fourchette la plus modeste, et qui ne sauraient donc être comparés aux fonctionnaires de l'[agence désignée] en matière de rémunération".

Les requérants ne contestent pas ces arguments dans leur réplique : ils réaffirment que tous les changements auraient dû être pris en compte pour déterminer l'ajustement de 1994, tout simplement parce qu'ils allègent la charge fiscale de ces salariés. Comme ils n'apportent pas la preuve d'une quelconque augmentation effective des rémunérations nettes des salariés extérieurs, leur argument ne peut être retenu.

11. Les requérants soutiennent en outre que, en se basant sur les mêmes principes et sur les conseils de la Commission, l'ONUDI et les autres organisations internationales à Vienne avaient pris en compte les modifications apportées à la législation fiscale autrichienne en matière de cotisations de sécurité sociale lorsqu'elles avaient déterminé l'ajustement intérimaire de 1989. L'Organisation a donc tort de ne pas les prendre en considération pour déterminer l'ajustement intérimaire de 1994.

12. La réponse de l'ONUDI à cette argumentation est la suivante :

a) La détermination du barème des salaires à la suite d'une enquête générale relève du pouvoir d'appréciation de l'organisation; il en va de même pour la détermination des ajustements intérimaires. D'ailleurs, estime l'Organisation, les requérants admettent eux-mêmes, dans leur premier mémoire, que, bien que le secrétariat de la CFPI "contribue à la réalisation" des calculs nécessaires pour déterminer les ajustements intérimaires, "la Commission ne fait pas de recommandations à ce sujet et laisse la décision à la discrétion des organisations concernées". Tel est également l'avis de la Commission, puisque dans sa minute du 27 avril 1994, citée au considérant 7 ci-dessus, elle a pris grand soin de "souligner qu'en ce qui concerne les ajustements intérimaires, le pouvoir de décision appartient aux organisations plutôt qu'à la Commission, qui se limite, dans la méthodologie, à faire des recommandations d'ordre général sur les facteurs à prendre en compte pour les ajustements intérimaires".

b) Le paragraphe 81 de la méthodologie ne prévoit pas que "toutes" les modifications de la fiscalité locale doivent être prises en compte. Il emploie l'expression "modifications de la fiscalité locale", qui se rapporte aux modifications effectuées dans la législation fiscale elle-même et non "aux effets sur la fiscalité locale que pourraient engendrer des modifications de lois, autres que des lois fiscales, ayant pour conséquence une augmentation de certaines déductions fiscales". D'ailleurs, si les organisations "devraient" prendre en compte de telles modifications, elles n'y sont pas obligées.

c) L'ajustement de 1989 était un ajustement ponctuel; il n'y en a pas eu de semblable en 1990, 1991, 1992 ou 1993 et l'ONUDI n'était pas tenue d'en effectuer un en 1994. Elle souligne que la réforme qui a eu lieu en Autriche, en 1989, était une réforme fiscale complète. Cette réforme

"... a impliqué la révision de tous les éléments de la formule permettant d'obtenir les salaires nets à partir des salaires bruts - formule utilisée lors des enquêtes salariales. Les modifications récentes de la législation fiscale locale, en revanche, n'ont eu qu'une portée limitée... Il n'y avait donc aucune raison de répéter en 1994 ce qui avait été fait, à tort ou à raison, en 1989."

d) Dès 1994, les rémunérations des fonctionnaires de la catégorie des services généraux étaient déjà supérieures à celles des salariés extérieurs travaillant dans la même localité que celle où étaient affectés les requérants, et la prochaine enquête salariale allait très probablement montrer que le personnel de cette catégorie était surpayé. Toute augmentation supplémentaire aurait dès lors été contraire au principe selon lequel les ajustements intérimaires doivent aboutir à un résultat que les enquêtes salariales ultérieures tendront à confirmer.

13. Les requérants rétorquent que l'ONUDI ne saurait refuser des augmentations auxquelles ils ont droit aujourd'hui au simple motif que des réductions pourraient s'avérer nécessaires plus tard.

14. Il ressort très clairement de la jurisprudence que la détermination des barèmes de salaire relève du pouvoir d'appréciation de l'organisation. C'est en effet ce qu'a reconnu le Tribunal dans ses jugements 1000 (affaires Clements, Patak et Rödl) et 1265 (affaires Berlioz et consorts). Au considérant 26 de ce dernier jugement, le Tribunal a tenu à préciser qu'il ne saurait intervenir dans la formulation de la politique salariale sur laquelle se base l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, et ce, même s'il a un pouvoir de contrôle en la matière. Le pouvoir d'appréciation de l'Organisation s'applique aux ajustements intérimaires ainsi qu'à la détermination des barèmes de salaire sur la base des enquêtes générales quinquennales.

15. A supposer même que, comme le soutiennent les requérants, les effets indirects, sur la charge fiscale, des amendements apportés à la législation autrichienne de la sécurité sociale aient constitué des "modifications de la fiscalité locale" au sens où l'entend la méthodologie et que ces changements aient été pris en compte en 1994 comme ils l'ont été en 1989, le problème des requérants demeure le même, comme indiqué au considérant 10 ci-dessus, à savoir qu'ils n'ont pas prouvé que lesdits changements ont effectivement eu pour effet une augmentation des rémunérations nettes des salariés extérieurs. Le relèvement de la déduction fiscale générale à 8 840 schillings, quant à elle, a bien entendu entraîné une telle augmentation, et elle justifie l'augmentation de 0,74 pour cent des salaires des fonctionnaires de l'ONUDI à laquelle il est fait référence au considérant 4 ci-dessus. Mais les éléments dont dispose le Tribunal montrent que les augmentations des cotisations de sécurité sociale n'ont été que partiellement compensées par des déductions fiscales, et qu'il n'y a donc pas eu, à ce titre, d'accroissement des rémunérations nettes des salariés locaux. Puisque les ajustements intérimaires ont pour but de refléter toute augmentation de ces rémunérations nettes, il n'y avait pas lieu, pour l'Organisation, d'exercer son pouvoir d'appréciation en la matière pour prendre en compte des modifications de la fiscalité locale qui ne provoquaient pas un tel accroissement. Le Tribunal en conclut que l'octroi de l'augmentation de salaire supplémentaire de 1,52 pour cent du salaire des fonctionnaires de la catégorie des services généraux demandée par les requérants n'aurait pas été conforme à la tendance des salaires locaux, et qu'elle aurait provoqué des mouvements supérieurs aux augmentations de ces salaires.

16. La demande n'étant pas justifiée pour les raisons précédemment mentionnées, il n'est pas nécessaire que le Tribunal se penche sur les autres arguments avancés par les requérants.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1996.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mark Fernando
A.B. Gardner

