

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaires Agnihotri et consorts

Jugement No 1645

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formées le 4 mars 1996 par :

M. N. S. Agnihotri
M. S. Agrawal
M. S. P. Ahuja
M. A. K. Bansal
M. V. K. Batra
M. J. S. Battra (No 2)
M. M. L. Behl
M. R. Bhandari
M. S. L. Bhardwaj
M. N. K. Bhatia
M. D. Chopra
M. H. Chopra
M. P. P. Chopra
M. J. K. Dass
M. P. Dass
M^{me} C. Debnath
M. P. Diwan
M. N. A. Doraiswami
M. S. S. Easwar
M. G. Chand
M. K. P. Gaur
M. P. Grover
M. S. K. Gupta
M. S. R. Gupta (No 2)
M. U. Gupta
M. M. A. Harpalani (No 5)
M. S. D. Iyer
M. N. K. Jagasia
M. S. K. Jain
M. Y. Kapoor
M^{me} S. Katyal
M. M. L. Khera
M. Y. P. Khullar
M. A. S. Kohli
M. A. Kukreja
M. P. Kumar
M. S. K. Madanpotra
M. J. M. Mago
M. R. Malhotra
M. R. K. Malhotra (No 2)
M^{me} A. Mathew
M. N. Mitroo (No 2)
M. S. Muthusamy

M. J. S. Narula
M. K. C. Oberoi
M. R. S. Pahwa
M. D. C. Pathak
M. V. P. Rustagi
M. R. K. Sabharwal
M. R. Sampathkumaran
M. K. Satyamurthy
M. D. N. Sethi (No 2)
M. V. K. Sethi
M. A. K. Sharma
M^{me} R. Sharma
M^{me} S. Stephens
M. A. Singh
M. G. Singh
M^{me} R. Srinivasaratnam
M. P. K. Sundaresan
M. B. L. Taneja
M. P. S. Thakur
M. V. K. Thakur
M. B. M. Tokish

Vu la réponse unique de l'OMS datée du 10 septembre et la lettre des requérants du 18 septembre 1996 informant le greffier du Tribunal qu'ils renonçaient à déposer une réplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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

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

A. Les requérants sont employés par l'OMS à son Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est (SEARO), à New Delhi. Les salaires du personnel de la catégorie des services généraux, à laquelle ils appartiennent, sont fixés et révisés conformément aux dispositions et à la méthode décrites, sous A, dans le jugement 1160.

Par un mémorandum daté du 3 décembre 1993, un administrateur du personnel a annoncé l'entrée en vigueur de mesures de révision des échelles des traitements pour le personnel de la catégorie des services généraux, à dater du 1^{er} avril 1992 pour la révision 35 et du 1^{er} janvier 1993 pour la révision 36. Les requérants ont interjeté appel contre cette décision le 11 février 1994.

Dans un rapport du 25 novembre 1994, le Comité régional d'appel a recommandé que le directeur régional porte l'affaire devant le siège de l'Organisation en vue d'une modification des révisions 35 et 36 des échelles des traitements, compte tenu des faits intervenus en ce qui concerne le coût du logement. Dans des lettres datées du 31 janvier 1995, le directeur régional a rejeté les appels des requérants.

Le 1^{er} mai 1995, ceux-ci ont saisi le Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 9 octobre, le Comité a recommandé le rejet de leur appel. Dans une décision annoncée par lettre du 28 novembre 1995, que les requérants attaquent, le Directeur général a repris à son compte la recommandation du Comité d'appel du siège.

B. Les requérants affirment que les échelles des traitements révisées sont illégales. Ils soutiennent que l'administration a omis de tenir compte de faits pourtant essentiels, qu'elle n'a pas respecté la méthode de calcul en vigueur et qu'elle n'a jamais vraiment consulté les représentants du personnel.

Ils demandent : 1) l'annulation de la décision attaquée; 2) la révision immédiate des échelles des traitements basées sur les recommandations du Comité d'enquête sur les traitements locaux pour les révisions 35 et 36; 3) le remboursement des frais du conseil qui les a représentés dans le cadre de la procédure orale devant le Comité

d'appel du siège; 4) des mesures rectificatives et l'adoption d'échelles des traitements appropriées basées sur les recommandations du Comité d'enquête concernant les révisions 37 et 38; et 5) 5 000 dollars des Etats-Unis pour chacun d'entre eux à titre de réparation pour tort moral. Ils demandent également 1 500 dollars chacun à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que les requêtes sont pour partie irrecevables et de toute façon dénuées de fondement. S'agissant des demandes concernant les révisions 37 et 38, elle fait observer que les requérants n'ont pas épuisé les moyens de recours internes mis à leur disposition. L'Organisation n'a pas pour pratique de rembourser les frais encourus par le conseil d'un requérant à une procédure orale demandée par celui-ci devant le Comité d'appel du siège. L'OMS nie avoir enfreint les règles en vigueur et affirme avoir appliqué la méthode adoptée par la Commission de la fonction publique internationale.

CONSIDÈRE :

1. Les présentes requêtes sont formées par soixante-quatre fonctionnaires du Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO) à New Delhi, recrutés sur le plan local et appartenant à la catégorie des services généraux. Ces fonctionnaires contestent deux révisions de traitement, les révisions 35 et 36 qui ont respectivement pris effet le 1^{er} avril 1992 et le 1^{er} janvier 1993.

2. D'après l'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMS :

... 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...

L'article 1310.3 du Règlement du personnel dispose dans le même sens.

3. Les échelles de traitement des agents des services généraux recrutés localement sont révisées tous les trois à cinq ans, au moyen d'enquêtes détaillées sur les meilleures pratiques locales. Entre deux enquêtes, des ajustements intérimaires ont lieu sur la base de mini-enquêtes. En 1985, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a arrêté une méthodologie générale pour procéder auxdites enquêtes. Le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA) a publié un Manuel sur la manière d'appliquer cette méthodologie. D'après ce Manuel, l'enquête est menée à chaque lieu d'affectation par un Comité d'enquête sur les traitements locaux comprenant des représentants du personnel local et des administrations des organisations concernées. Si un tel Comité n'existe pas, l'organisation désignée pour le lieu d'affectation en question doit en établir un. L'OMS -- en l'occurrence, son bureau régional -- est l'organisation désignée pour New Delhi.

4. Le Manuel prévoit que le Comité local d'enquête doit soumettre son rapport assorti de recommandations à l'organisation désignée et que cette dernière doit soumettre son propre rapport et ses recommandations à l'organisation responsable chargée de procéder à la révision et de prendre une décision. En l'occurrence, c'est le siège de l'OMS à Genève qui est l'organisation responsable. Au cours de la révision, l'organisation responsable peut demander des explications et un complément d'information et apporter aux résultats de l'enquête les modifications qu'elle estime justifiées. La révision s'achève par l'approbation par l'organisation responsable des échelles de traitement et des indemnités.

5. Le Manuel prévoit que, pour faire connaître sa décision, l'organisation responsable doit suivre la procédure ci-après :

Le rapport final est établi par le Siège de l'organisation désignée après que l'organisation responsable a examiné et approuvé le nouveau barème. La présentation rapide de ce rapport est une étape essentielle du processus d'enquête, qui aide à mieux faire comprendre au personnel local les résultats de l'enquête et qui rendra les futures enquêtes plus efficaces. (Manuel, partie IV, étape F.7)

6. En 1990, une enquête détaillée a été effectuée à New Delhi qui a abouti à la révision 30, laquelle a pris effet le 1^{er} juin 1989. Plusieurs mini-enquêtes sont ensuite intervenues à intervalles rapprochés. Elles ont abouti aux révisions 31, 32, 33 et 34. Ces révisions se sont traduites par des hausses uniformes de traitement de 7,8, 9,2, 11,2 et 15,2 pour cent respectivement, qui ont pris effet les 1^{er} janvier 1990, 1^{er} juillet 1990, 1^{er} avril 1991 et 1^{er} septembre 1991.

7. En 1993, le Comité local d'enquête a procédé à une autre mini-enquête à partir de données rassemblées sur

quatre des cinq employeurs de référence -- c'est-à-dire les employeurs locaux retenus aux fins de comparaison -- sur lesquels l'enquête détaillée de 1990 avait porté. Le Comité a soumis deux rapports au SEARO qui les a ensuite adressés au siège en leur donnant entièrement son aval.

8. Dans son rapport sur cette mini-enquête, le Comité a fait observer que certains employeurs de référence accordaient à leurs cadres des avantages en matière de logement, par exemple en prenant en charge sans intérêt des arrhes importantes versées aux propriétaires de logements qui étaient alors loués pour des loyers modiques. Le Comité a recommandé de modifier la méthode de calcul de la valeur de ces avantages en passant d'un loyer commercial théorique, très difficile à évaluer, au principe du 'coût pour l'employeur', faute de quoi, alléguait-il, il se produirait de graves distorsions qu'il sera impossible de corriger même lors de [la prochaine] enquête détaillée.

9. Le Comité a également constaté que deux des quatre employeurs de référence avaient récemment engagé du personnel d'encadrement à des tarifs [connus sous le nom de taux d'embauche] au-dessus du salaire minimum des échelles en vigueur et que certains employés continuaient de bénéficier d'augmentations périodiques, même après avoir atteint le plafond des échelles qui leur correspondaient. Le Comité a recommandé de considérer, aux fins de comparaison des traitements, ces taux d'embauche comme le traitement minimum.

10. Tout en se prononçant en faveur de deux augmentations de traitement, qui prendraient effet, l'une le 1^{er} avril 1992 et l'autre le 1^{er} janvier 1993, le Comité a recommandé d'accorder à quatre catégories de personnel un taux d'augmentation différent ou échelonné au lieu d'une seule hausse uniforme. La raison avancée était que le marché de l'emploi en Inde était changeant :

la rémunération globale des cadres évolue très rapidement par rapport à celle des employés des catégories inférieures. Si l'on applique en permanence un seul taux d'augmentation, il en résultera des barèmes de traitements de l'ONU très éloignés des chiffres du marché qu'il sera très difficile, voire impossible, de corriger lors de la prochaine enquête détaillée.

11. Après examen, le siège de l'OMS, qui est l'organisation responsable, a rejeté les recommandations du Comité sur les avantages en matière de logement, les taux d'embauche et les augmentations échelonnées. Il a préféré approuver des augmentations de traitement uniformes de 7,5 pour cent à compter du 1^{er} avril 1992 aux termes de la révision 35 et de 12 pour cent à compter du 1^{er} janvier 1993 aux termes de la révision 36. Telle est la décision que les requérants contestent. Ayant épuisé les voies de recours internes à leur disposition, ils demandent l'annulation de la décision finale confirmant cette décision, l'application de la recommandation du Comité local d'enquête et l'octroi des dépens que leur représentant a encourus pour comparaître devant le Comité d'appel du siège. Ils demandent également des mesures correctives ... reposant sur les recommandations du Comité local d'enquête concernant les révisions 37 et 38.

Sur les avantages en matière de logement

12. Les requérants avancent trois arguments à l'appui de la formule recommandée par le Comité sous le nom de coût pour l'employeur.

13. Le premier est que la pratique des employeurs de référence avait connu une évolution qui justifiait l'adoption d'une méthode différente pour quantifier les avantages en matière de logement.

14. Le Manuel du CCQA prévoit à l'étape A.5 de la section I de la partie V que :

La méthode de quantification des avantages devra elle aussi rester généralement inchangée sauf si la pratique des employeurs de référence a notablement varié depuis la dernière enquête, auquel cas on pourra envisager une méthode différente.

L'argument des requérants ne peut être retenu car il ne ressort d'aucun des deux rapports du Comité local d'enquête qu'un quelconque changement dans la pratique des employeurs de référence ait été apporté aux avantages en matière de logement depuis la dernière enquête détaillée de 1990. Bien au contraire, les rapports présentés et les éclaircissements apportés antérieurement par le Comité montrent que la pratique avait été identique, même au moment de l'enquête détaillée de 1990.

15. Les requérants font valoir comme deuxième argument que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) employait la formule du coût pour l'employeur. Mais cela n'a rien à voir : la pratique du PNUD concernait les administrateurs recrutés sur le plan national, une catégorie de personnel que l'on ne peut

comparer à celle des services généraux.

16. Troisièmement, les requérants font valoir que la Commission de la fonction publique internationale a approuvé une nouvelle méthodologie reposant sur la formule du coût pour l'employeur. C'est un fait, mais ce changement n'est en rien intervenu dans les révisions attaquées car il n'a pris effet que le 1^{er} juillet 1993, après la mini-enquête et l'entrée en vigueur des révisions. Il serait entré en ligne de compte pour l'enquête détaillée suivante qui, comme le fait observer la défenderesse dans sa réponse, aurait dû être menée en 1994, mais a été retardée par le Comité local d'enquête jusqu'en 1995. La disposition qui s'appliquait aux révisions 35 et 36 était celle du paragraphe 1 de l'étape C.8 de la partie II du même Manuel :

Normalement, il convient de calculer l'équivalent pécuniaire de ces avantages sur la base de leur valeur marchande ... plutôt que d'après leur coût pour l'employeur.

Cette disposition porte sur les mini-enquêtes et, d'après le paragraphe 4 de l'annexe IX du Manuel, les avantages en nature incluent le logement assuré gratuitement ou moyennant un loyer réduit.

17. Le Tribunal conclut que la décision de ne pas adopter la formule du coût pour l'employeur n'est entachée d'aucun vice.

18. Pour ce qui est de la comparaison du barème des traitements, le Manuel prévoit ce qui suit :

Etape A.5 de la section I de la partie V :

On rassemblera des données salariales à jour correspondant aux points de référence ... prédéterminés.

Etape C.3 de la section II de la partie V :

Les salaires minima retenus au moment de la dernière enquête détaillée devront être actualisés pour les employeurs et emplois de référence. En règle générale, seuls les salaires minima seront analysés; il ne sera habituellement pas nécessaire de déterminer l'ajustement [à porter] aux salaires maxima.

19. Il ne ressort d'aucun des deux rapports du Comité local d'enquête que les employeurs de référence aient officiellement modifié leurs barèmes de salaires en vigueur. L'OMS était donc en droit de s'en tenir aux points de référence prédéterminés au lieu de retenir les nouveaux taux d'embauche. Tout changement de méthodologie n'interviendrait que dans la prochaine enquête détaillée.

Sur les augmentations générales

20. Les requérants soutiennent qu'en accordant une augmentation générale à tous les membres de la catégorie de services généraux l'OMS a créé une situation qui ouvre de dangereuses perspectives si l'on introduit lors de la prochaine enquête détaillée des données qui risquent d'entraîner une forte indexation négative pour les catégories inférieures.

21. D'après aussi bien la méthodologie que le Manuel, la norme est d'assurer l'uniformité des augmentations. Selon le paragraphe 72 c) de la méthodologie :

L'évolution des traitements extérieurs devrait normalement être exprimée en un seul pourcentage qui n'affecterait pas les différences entre les grades et entre les échelons. [\(1\)](#)

et selon l'étape D.1 de la section II de la partie V du Manuel :

Pour construire le barème révisé résultant de l'ajustement périodique, il conviendra généralement d'appliquer au barème actuel un pourcentage d'augmentation uniforme. Si l'on applique le même pourcentage d'augmentation à toutes les classes, la structure générale du barème ... restera inchangée. On pourra toutefois envisager de déroger à cette règle si les employeurs de référence ont apporté des changements importants à la structure de leurs barèmes et si le fait de ne pas en tenir compte risque de causer des difficultés lors de la prochaine enquête détaillée.

22. Le besoin d'envisager des augmentations échelonnées semble avoir surgi lorsque le Comité local d'enquête a considéré que les traitements avaient enregistré une hausse beaucoup plus forte pour les cadres que pour les catégories inférieures. Cette augmentation semble toutefois avoir été presque entièrement due à l'application par le Comité des nouvelles méthodes suivies pour calculer les avantages en matière de logement et comparer les

traitements.

23. Les requérants n'ayant pas pu démontrer qu'il s'était produit des changements notables soit dans le barème des salaires appliqués par les employeurs de référence, soit dans leur pratique concernant les avantages en matière de logement, aucune exception à la règle de l'uniformité des augmentations ne se justifie.

Sur la participation du personnel

24. D'après les requérants, l'OMS a enfreint les dispositions prévues dans la méthodologie, le Manuel et le Statut du personnel en réduisant notablement et de manière unilatérale les augmentations recommandées par le Comité local d'enquête et en appliquant les révisions décidées au siège sans informer l'organisation désignée ni le Comité.

25. En application de l'article VIII du Statut du personnel, le Directeur général est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent; quant au Manuel, il prévoit que le Comité local d'enquête permet, tout au long de l'enquête, des consultations administrations/personnel et des consultations interorganisations.

26. Le Tribunal, dans le jugement 1279 (affaires Almazán-Aguirre et consorts) que les requérants ont cité, a estimé que Normalement, la condition visée à l'article VIII serait remplie du fait de la participation du personnel au Comité d'enquête sur les traitements locaux, mais que, dans cette affaire-là, cette condition n'avait pas été remplie, puisque le Comité n'avait pas été consulté avant que deux employeurs de référence qu'il avait choisis n'aient été récusés et remplacés par deux autres. En l'espèce, l'OMS n'a pas introduit dans son étude de nouvel élément dont le Comité local d'enquête n'ait pas eu connaissance. Dans la mesure où elle s'en est tenue aux méthodes et aux principes constamment appliqués pour l'enquête détaillée de 1990 et depuis cette enquête, les circonstances ne réclamaient pas d'autre consultation. Il n'existe pas davantage de dispositions dans la méthodologie ou le Manuel qui exigent de l'organisation responsable de renvoyer les changements effectués devant l'organisation désignée ou devant le Comité local d'enquête; au contraire, le Manuel prévoit expressément, au paragraphe 5 de l'étape F.3 de la partie IV, que :

En fin d'examen, l'organisation responsable peut apporter aux résultats de l'enquête les modifications qu'elle considère justifiées.

Sur le coût des comparutions dans le cadre du recours interne

27. En application de l'article 1230.7 du Règlement du personnel, l'appelant n'a droit au remboursement des dépenses encourues par son représentant pour comparaître devant le Comité d'appel du siège que si ce Comité recommande cette comparution. En l'espèce, le Comité n'a pas fait de recommandation dans ce sens et la demande d'octroi de dépens formulée par les requérants ne peut donc être accueillie.

Sur les autres conclusions

28. Les requérants demandent la jonction des présentes requêtes avec un recours interne que le personnel du SEARO a introduit auprès du Comité régional d'appel au sujet des révisions 37 et 38 qui ont pris effet le 1^{er} novembre 1993 et d'ordonner aux organisations responsables du système des Nations Unies de cesser d'utiliser un projet de manuel préparé pour tenir compte des changements de méthodologie que la Commission de la fonction publique internationale a arrêtés en 1993.

29. Les requérants n'ont pas épuisé les voies internes de recours en ce qui concerne ces conclusions, lesquelles sont donc irrecevables, conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

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 10 juillet 1997.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mark Fernando
A.B. Gardner

1. Traduction du greffe.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.