

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formées par M<sup>me</sup> B. B., M<sup>me</sup> M. E. -- sa deuxième --, M. M. P. -- sa deuxième -- et M<sup>me</sup> P. S. C. le 16 août 2002 et régularisées le 12 décembre 2002, les observations de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) du 12 mars 2003, la réponse de l'Organisation du 26 mars, la réplique des requérants du 26 juin, les observations de la CFPI du 19 septembre et la duplique de la FAO du 2 octobre 2003;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. Selon le principe dit «Flemming», la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux est alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation. Le libellé le plus récent de ce principe, énoncé par la CFPI à sa quinzième session en 1982, est le suivant :

«Aux termes de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, "la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité". Pour que le personnel recruté sur le plan local possède les qualités exigées par la Charte, les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies doivent pouvoir affronter la concurrence des employeurs qui recrutent sur le même marché du travail un personnel aussi qualifié et capable, pour accomplir des tâches de nature analogue et qualitativement identiques à celles qui sont exécutées par les organisations. Pour que celles-ci restent compétitives afin de pouvoir attirer et conserver les personnes possédant les hautes qualités voulues, elles doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité. Ces conditions d'emploi, c'est-à-dire la rémunération versée et les autres éléments fondamentaux de la rémunération, doivent être parmi les plus favorables dans la localité sans être absolument les meilleures.»

La décision de la CFPI de réaffirmer ce principe dans son dix-huitième rapport annuel a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 47/216 du 23 décembre 1992.

Ce principe est à la base de la «méthode générale» utilisée par la CFPI pour conduire des enquêtes salariales auprès d'employeurs extérieurs et pour fixer les barèmes de rémunération du personnel des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local. Jusqu'en 1992, la CFPI utilisait un «coefficient linguistique» pour calculer les traitements du personnel local dans les villes où la langue nationale n'était pas une langue de travail de l'organisation, c'est-à-dire à Rome et à Vienne. Cela reflétait le fait que les employés locaux extérieurs à l'organisation, qui servaient de base à la comparaison, ne travaillaient que dans une seule langue et, par conséquent, la difficulté qu'il y avait à recruter du personnel local ayant les compétences linguistiques voulues. Lors de la révision de la méthode générale en 1992, la CFPI estima que cette difficulté s'était progressivement atténuée et qu'il n'y avait plus lieu d'appliquer l'ajustement. Cette décision, et son application lors des enquêtes salariales menées à Rome en 1994 et à Vienne en 1996, donna lieu aux jugements 1713 et 1915 du Tribunal de céans, respectivement prononcés les 29 janvier 1998 et 3 février 2000.

La CFPI mena, en 2000, une enquête sur les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées à Rome. Elle décida de ne pas appliquer le coefficient linguistique au barème de rémunération qu'elle recommandait. Dans le rapport

intitulé «Enquête sur les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées à Rome», que la Commission adopta à sa cinquante-troisième session en juin 2001, il était indiqué ce qui suit :

«71. La Commission a examiné avec intérêt les conclusions de l'enquête et rappelé que, si elle avait décidé, en 1992, de supprimer le coefficient d'ajustement au titre des connaissances linguistiques, c'était parce que la connaissance d'une des langues de travail des organisations était considérée comme une qualification essentielle et non additionnelle. Une condition fondamentale pour occuper un emploi dans une organisation appliquant le régime commun était une très bonne connaissance orale et écrite d'au moins une de ses langues de travail; cette connaissance ne devait pas être interprétée comme une qualification additionnelle donnant droit à une rémunération distincte. La Commission a également noté qu'on exigeait habituellement des fonctionnaires des organisations sises à Rome, de même que des employés sur le marché local, de travailler dans une langue seulement, à savoir l'italien sur le marché local et l'anglais dans les organisations sises à Rome. Pour certains fonctionnaires, la langue requise pouvait être leur langue maternelle; pour d'autres, elle pouvait être une langue étrangère. Par exemple, à la FAO, de nombreux fonctionnaires de la catégorie des services généraux avaient l'anglais comme langue maternelle ou avaient appris cette langue dans le cadre de l'enseignement de type classique qu'ils avaient suivi. Il ne semblerait pas logique de verser une prime de connaissances linguistiques aux fonctionnaires travaillant dans leur langue maternelle. La Commission a rappelé que l'emploi de langues supplémentaires donnait droit à une rémunération distincte au titre des dispositions pertinentes du Règlement du personnel de la FAO. Elle a également estimé qu'au cours de la partie de l'enquête concernant la comparaison entre les emplois, il était important de trouver des emplois extérieurs dont les fonctions et les responsabilités étaient analogues à celles des organisations appliquant le régime commun. Le fait qu'un/une secrétaire extérieur(e) n'utilisait que l'italien et le/la secrétaire d'une organisation sise à Rome n'utilisait que l'anglais était sans intérêt; ce qui importait était le fait que chacun(e) ne travaillait que dans une seule langue. C'est pourquoi on pouvait valablement comparer les emplois avec la majorité des employeurs extérieurs qui exigeaient de leur personnel la seule connaissance de l'italien; on comparait ainsi ce qui était comparable. A ce sujet, la Commission a noté que le Tribunal administratif de l'OIT, dans son jugement 1915, avait déclaré qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir une équivalence parfaite entre les emplois extérieurs et ceux des organisations appliquant le régime commun mais qu'il devait y avoir suffisamment de similarité entre les emplois.»

En octobre 2001, le Conseil de la FAO approuva le barème recommandé par la CFPI, ce qui représentait une augmentation du salaire net de 4,25 pour cent. Le 2 novembre 2001, le personnel fut informé par la circulaire administrative n° 2001/27 que cette décision serait appliquée rétroactivement au 1<sup>er</sup> novembre 2000.

Le 20 février 2002, les requérants, fonctionnaires de la catégorie des services généraux de la FAO en poste à Rome, adressèrent au Directeur général des recours contre leurs feuilles de paie de novembre 2001, premières applications individuelles de la décision générale précitée. Par des lettres du 20 mai 2002, qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général adjoint, agissant au nom du Directeur général, rejeta les recours et fit droit à la demande des requérants d'être autorisés à porter leur affaire directement devant le Tribunal.

B. Les requérants contestent la position de la FAO, telle qu'énoncée dans les décisions attaquées, selon laquelle le Directeur général est lié par la décision de la CFPI de supprimer le coefficient linguistique dans la méthode générale révisée. Selon eux, bien que la CFPI dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour l'établissement de la méthode, ses décisions comme ses recommandations restent soumises au contrôle de l'Organisation et, en dernier ressort, du Tribunal de céans. La position de la FAO est, aux yeux des requérants, contraire à la responsabilité qu'elle porte envers son personnel et à la protection judiciaire qu'elle leur doit en vertu de la jurisprudence du Tribunal. Ils ajoutent que, selon les termes mêmes du Statut du personnel, c'est au Directeur général qu'il revient d'arrêter le barème des traitements. Ils font référence à une note exprimant le point de vue commun des administrations et du personnel des organisations ayant leur siège à Rome «en faveur de la poursuite du versement d'un facteur d'ajustement linguistique».

Ils soutiennent que les décisions contestées violent le principe Fleming. A titre principal, ils font valoir que le marché du travail à Rome est resté stable en ce qui concerne les compétences linguistiques requises par les employeurs extérieurs. Reprenant la position antérieure de la FAO, citée dans le jugement 1713, ils rappellent que «c'est la pratique prévalant sur le marché local qui détermine s'il y a lieu ou non à ajustement», c'est-à-dire que, «si l'analyse comparative des postes de travail se fait en prenant en compte des fonctions qui ne nécessitent pas la connaissance d'une seconde langue, l'ajustement salarial par un facteur linguistique est justifié; mais, si les comparaisons sont faites avec des emplois extérieurs qui nécessitent la connaissance d'une seconde langue sans que cette exigence soit compensée, il n'y a aucune raison d'appliquer une mesure corrective». Or, selon le rapport même de la CFPI, dix-neuf des vingt et un employeurs retenus pour servir de comparaison «n'exigeaient de leurs

employés que l'italien comme langue de travail». Les requérants s'élèvent contre l'affirmation contenue dans ce rapport selon laquelle «[t]ous les employeurs à Rome jugeaient souhaitable la connaissance d'une autre langue» car cela ne ressort d'aucun document officiel de l'enquête. Ainsi, la Commission, en concluant que «les employeurs exigeant de leur personnel la connaissance d'une autre langue que l'italien ne leur versaient aucune prestation à ce titre», s'est fondée sur une situation atypique et a méconnu la pratique prévalant sur le marché local.

A titre subsidiaire, les requérants dénoncent l'absence de fondement des arguments avancés par la CFPI pour justifier la suppression du coefficient linguistique. Ils font observer que c'est parce que le Tribunal a sanctionné, dans son jugement 1713, la justification avancée par la Commission -- à savoir le fait que la difficulté à recruter du personnel local ayant les compétences linguistiques voulues s'était progressivement atténuée -- que la CFPI fait maintenant valoir que la connaissance d'une des langues de travail des organisations internationales est considérée comme une qualification essentielle et non additionnelle. Ils répondent aux arguments avancés par la Commission dans son rapport. Premièrement, ils rappellent la différence entre une prime de connaissances linguistiques, accordée aux seuls fonctionnaires ayant des compétences en ce domaine supérieures à celles exigées pour l'entrée dans l'Organisation (c'est-à-dire la connaissance d'une deuxième, voire d'une troisième, langue officielle) et le coefficient linguistique dont le but est de compenser l'absence de comparabilité des exigences essentielles des emplois entre l'Organisation et les employeurs extérieurs. Deuxièmement, ils soutiennent que le fait que la langue de travail au sein de la FAO soit, pour certains, leur langue maternelle n'a aucune importance car il reste que, comme l'avait relevé la CFPI elle-même en 1981, pour vivre à Rome il faut parler italien et pour obtenir un emploi dans un organisme du système des Nations Unies il faut en parler une des langues officielles. Cette situation n'a pas changé. Troisièmement, ils font remarquer que, depuis 1975, tous les agents des services généraux sont considérés comme «locaux», c'est-à-dire issus de leur lieu d'affectation, indépendamment de leur lieu de recrutement, de leur nationalité ou de leur langue maternelle. Imposer le statut «local» afin de priver ces fonctionnaires des avantages du statut de personnel non local pour ensuite arguer de leur langue maternelle afin de leur ôter le bénéfice du coefficient linguistique a pour seul objectif, selon les requérants, de tirer un profit maximum de l'emploi de ces agents. Quatrièmement, ils font valoir que, quel que soit le nombre de langues dans lesquelles il est demandé de travailler, ce qui importe est de savoir si les emplois extérieurs nécessitent ou non la connaissance d'une langue autre que l'italien. Ils rappellent que le principe Flemming suppose que l'on procède à une comparaison fondée sur les équivalences d'emploi et non sur l'équivalence des mandats ou sur la manière de servir des titulaires. La Commission ayant fait référence dans son rapport à deux études «indépendantes», ils font observer que la première, émanant des représentants du personnel, a été officiellement enregistrée alors que la deuxième, émanant du secrétariat de la Commission, n'a pas été portée à la connaissance des représentants du personnel. La méthode générale n'autorise pas de tels contacts informels et la CFPI n'aurait pas dû en tenir compte dans son rapport.

Les requérants demandent l'annulation des décisions attaquées et le renvoi de l'affaire devant l'Organisation pour une reprise régulière de la procédure. Ils réclament également les dépens.

C. Dans ses observations, la CFPI fait référence au jugement n° 1100, rendu par le Tribunal administratif des Nations Unies le 26 novembre 2002 et rejetant des requêtes formées contre le résultat de l'enquête salariale menée à Vienne en 1996. Elle fait valoir que la décision prise en 1992 «de mettre fin à l'application jusqu'alors automatique d'un coefficient d'ajustement linguistique» n'a été sanctionnée dans aucun des trois jugements rendus depuis par le Tribunal administratif des Nations Unies et le Tribunal de céans.

La Commission relève que, mis à part Rome et Vienne, le barème des traitements n'est ajusté au titre des connaissances linguistiques dans aucun des lieux d'affectation où les employeurs extérieurs exigent comme langue de travail une langue locale qui n'est pas une des langues des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et que cela n'a jamais été contesté. Il s'agissait, dans les deux villes précitées, d'«une solution ad hoc» visant à «remédier à un problème de recrutement aussi longtemps qu'il durerait». Elle rappelle qu'à Rome les employeurs retenus, bien qu'ils eussent jugé «souhaitable» la connaissance d'une langue autre que l'italien, n'accordaient pas de rétribution à ce titre. Elle insiste sur le fait que l'enquête ayant mis en rapport des emplois monolingues du régime commun (utilisation de l'anglais principalement) avec des emplois extérieurs eux aussi monolingues (utilisation de l'italien), elle était fondée à ne pas introduire de coefficient linguistique dans le barème qu'elle recommandait. Selon elle, les requérants ne contestent pas cette logique. Enfin, elle soutient que la connaissance de l'italien n'était généralement pas exigée des fonctionnaires occupant les postes retenus aux fins de comparaison et qu'aucune donnée n'a été recueillie à ce sujet lors de l'enquête.

D. Dans sa réponse, la FAO soutient qu'elle n'a pas la possibilité de s'écarter du barème recommandé par la CFPI car, d'une part, le processus d'enquête salariale est extrêmement complexe et, d'autre part, les organes directeurs de

L'Organisation ne comprendraient pas une telle décision. Cette question place les organisations appliquant le régime commun dans une situation délicate vis-à-vis de leurs Etats membres.

Reprenant les arguments avancés par la CFPI, la défenderesse affirme que cette dernière s'est conformée aux orientations établies par le Tribunal de céans dans son jugement 1713 et qu'il résulte de l'enquête salariale qu'à Rome les employeurs qui demandent à leurs agents de travailler dans une langue autre que l'italien ne versent aucune compensation à ce titre. Elle ajoute que les conclusions de l'enquête salariale sont en conformité avec les exigences posées par le principe Flemming puisque les conditions d'emploi des agents des services généraux de la FAO restent «parmi les plus favorables de la localité sans être absolument les meilleures».

En ce qui concerne la suppression du coefficient linguistique, elle partage la position de la CFPI selon laquelle ce coefficient n'était qu'une mesure ponctuelle. Elle fait valoir que, contrairement à ce qu'a déclaré le Tribunal dans le jugement 1713, le principe Flemming doit intégrer des considérations inhérentes au marché du travail local. Citant longuement le jugement n° 1100 du Tribunal administratif des Nations Unies, elle prie le Tribunal de céans de se ranger à l'interprétation que ce dernier a donnée du principe Flemming, selon laquelle «[o]ffrir [...] des conditions d'emploi qui soient parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures, est un objectif intermédiaire et un moyen [pour l'Organisation] d'atteindre un objectif supérieur -- à savoir être compétitive -- qui lui-même est un moyen d'atteindre l'objectif primordial, qui est "d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité"». Elle prétend que ce sont des considérations juridiques et pratiques de la nature de celles mises en exergue par le Tribunal administratif des Nations Unies qui ont amené le Directeur général à conclure que la CFPI avait fait une application correcte du principe Flemming.

Par ailleurs, la FAO se demande si la position de la CFPI selon laquelle «le coefficient linguistique pourrait ne pas être un élément [essentiel] du principe Flemming» n'est pas justifiée. Premièrement, la connaissance d'au moins une des langues de travail de l'Organisation étant une condition fondamentale pour occuper un emploi dans une organisation appliquant le régime commun, il ne s'agit pas d'une qualification additionnelle ouvrant droit à une rémunération distincte. La FAO fait observer que la moitié des agents des services généraux en poste à Rome ne sont pas de nationalité italienne et que la plupart de ces derniers ont comme langue maternelle une des langues de travail de l'Organisation. Quant aux agents de nationalité italienne, il est, selon l'Organisation, «assez clair qu'ils ont étudié au moins une des langues de l'Organisation dans le cadre d'un enseignement de type classique» et elle estime qu'il «est difficile de justifier qu'ils doivent, à ce titre, recevoir une compensation». Citant de nouveau le jugement n° 1100 du Tribunal administratif des Nations Unies, elle attire l'attention sur le fait que la libre circulation des personnes dans l'Union européenne a substantiellement modifié les conditions en vigueur sur le marché du travail à Rome et à Vienne, justifiant la suppression du coefficient linguistique. Deuxièmement, les connaissances linguistiques additionnelles sont adéquatement récompensées de manière adéquate par les dispositions des Statut et Règlement du personnel.

E. Dans leur réplique, les requérants font observer qu'il existe une différence sensible d'approche entre l'opinion majoritaire du Tribunal administratif des Nations Unies, telle que contenue dans son jugement n° 1100, et celle, unanime, du Tribunal de céans. Ils déclarent être entièrement d'accord avec l'analyse critique du jugement n° 1100 exposée dans l'opinion dissidente qui y est jointe. Selon eux, ce jugement n'a pas la portée que la CFPI et la FAO lui prêtent : tout d'abord, il concerne Vienne et non Rome, ensuite la tardiveté avec laquelle il a été rendu explique sans doute qu'il soit fondé sur une nouvelle interprétation du principe Flemming visant à éluder la réalité des faits. Ils estiment que la Commission soutient de manière erronée que l'application du coefficient linguistique était «automatique» jusqu'en 1992 et rappellent que le jugement 1713 a fait droit aux prétentions des requérants. Ils relèvent le silence de la FAO et de la Commission au sujet de la note du Comité local d'enquêtes salariales qui démontre pourtant que la défenderesse partageait, encore récemment, la position des requérants sur la nécessité de maintenir l'ajustement linguistique.

Sur le fond, ils contestent l'argumentation de la FAO tendant à soutenir qu'il lui est impossible de vérifier, comme l'impose le Tribunal, la légalité des dispositions qu'elle reprend pour les introduire dans son ordre interne. En effet, ils ne voient pas comment les organes directeurs de l'Organisation pourraient ne pas comprendre une décision dûment motivée de s'écarter des propositions de la CFPI. Sur le plan technique, ils estiment que la FAO «grossi[t] exagérément la complexité de l'affaire». Ils font également valoir que la position de la FAO est contradictoire puisqu'elle s'appuie sur le jugement n° 1100 du Tribunal administratif des Nations Unies qui concerne Vienne et contient une interprétation du principe Flemming différente de celle qui ressort de la jurisprudence constante du

Tribunal de céans. En effet, pour ce dernier, les conditions d'application de ce principe «ne sauraient varier en fonction d'éléments conjoncturels tenant, par exemple, [...] à la plus ou moins grande facilité de recrutement sur le marché local du travail». Ils relèvent que ni la CFPI ni la FAO ne répondent à l'affirmation selon laquelle la conclusion de la Commission est fondée sur la situation atypique de deux employeurs sur vingt et un.

A titre subsidiaire, ils font observer qu'aussi bien la FAO que la Commission ne répondent pas à leur argumentation concernant les deux études «indépendantes» mentionnées dans le rapport de la Commission. Ils font observer que la CFPI a totalement changé de position quant à la justification de sa décision de supprimer l'ajustement linguistique en 1992. Ses arguments ne cessent de varier au gré des jugements rendus sur la question. Les requérants font valoir qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre différentes catégories d'agents, notamment en tenant compte de leur langue maternelle. Ils mettent en doute la bonne foi de la Commission et de l'Organisation. Les requérants s'interrogent également sur l'utilité de poser une question destinée à déterminer précisément l'utilisation des langues autres que l'italien chez les employeurs locaux si les réponses obtenues sont totalement occultées. Enfin, selon eux, le «monolinguisme» auquel se réfère la CFPI n'a jamais constitué dans le passé un obstacle à l'attribution de l'ajustement linguistique et cet argument procède d'une interprétation erronée du jugement 1713. Eu égard aux données recueillies lors de la dernière enquête salariale menée à Rome, les requérants concluent qu'il y a lieu, comme dans le jugement précité, de faire droit aux requêtes.

F. Dans ses observations sur la réplique, la Commission rappelle qu'aux termes de son Statut c'est à elle qu'il revient d'établir les faits et de recommander les barèmes de traitement. Les organisations et les représentants du personnel n'ont, quant à eux, que le droit d'être consultés. Quant aux deux études mentionnées dans son rapport, elle précise qu'elle n'en a pas tenu compte. Elle fait valoir qu'il ne peut y avoir de pratique immuable pour une enquête salariale et que c'est pour cette raison qu'elle révisait sa méthode de temps à autre.

Selon la CFPI, il ressort de l'enquête que dix-neuf employeurs sur vingt et un n'exigeaient de leurs employés que l'italien comme langue de travail. La connaissance d'une autre langue n'était pas indispensable et, de toutes façons, ne donnait pas lieu à rétribution. Les deux autres employeurs utilisaient l'anglais comme langue de travail mais ne versaient pas à ce titre de primes à leurs employés. C'est au vu de ces résultats qu'elle a confirmé sa décision de supprimer l'ajustement linguistique. Cette décision a été prise dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et, partant, ne saurait être soumise qu'à un contrôle restreint de la part du Tribunal. Elle ne peut donc être censurée que pour un nombre limité de motifs dont il revient aux requérants d'apporter la preuve, ce qu'ils n'ont pas fait. La Commission estime que, si les emplois des organisations exigeant deux langues sont comparés avec des emplois extérieurs monolingues, cela justifie un ajustement linguistique alors que, si les emplois des organisations nécessitant une seule langue (quelle qu'elle soit) sont comparés avec des emplois extérieurs qui, eux aussi, n'exigent qu'une langue -- ce qui est le cas en l'espèce --, l'application d'un ajustement linguistique n'est pas justifiée. Elle rappelle que le principe Flemming ne fait nulle part référence à l'ajustement linguistique. Enfin, elle maintient ses affirmations sur le caractère automatique de cet ajustement jusqu'en 1992 et sur le fait que sa suppression n'a été sanctionnée par aucun jugement.

G. Dans sa duplique, la FAO précise qu'elle n'ignore pas que le présent litige doit être tranché par le Tribunal de céans à la lumière de sa jurisprudence mais elle fait observer que l'on peut considérer le jugement n° 1100 du Tribunal administratif des Nations Unies comme «une expression récente et autorisée du dernier état du droit en la matière». Elle nie avoir exagéré la complexité de l'affaire. Elle admet que si le Tribunal donnait raison aux requérants cela ne provoquerait pas un bouleversement de son équilibre budgétaire et financier mais souligne qu'une telle décision serait reçue avec préoccupation tant par son administration que par ses organes directeurs.

Sur le fond, la FAO soutient, premièrement, que la CFPI s'est conformée à la jurisprudence du Tribunal de céans relative à l'application du principe Flemming tant en ce qui concerne la conduite de l'enquête que les résultats de celle-ci. En effet, la Commission a conclu, au vu des données collectées, que les employeurs qui demandaient à leurs employés de travailler dans une langue autre que l'italien ne leur versaient aucune compensation à ce titre. Ceci a été corroboré par d'autres employeurs locaux qui n'ont pas été inclus dans l'échantillon parce que les conditions d'emploi qu'ils offraient n'étaient pas parmi les plus favorables. Selon la FAO, le principe Flemming renferme un élément certain de flexibilité et la jurisprudence du Tribunal de céans a très tôt reconnu à l'autorité responsable une marge d'appréciation dans sa mise en œuvre. Prétendre que les conditions salariales qu'elle offre ne sont pas compétitives sur le marché local du travail est complètement faux : elle n'éprouve pas la moindre difficulté à attirer et à conserver les meilleurs éléments du personnel de la catégorie des services généraux.

Deuxièmement, la défenderesse fait valoir que la suppression du coefficient linguistique par la CFPI préserve

l'intégrité du principe Flemming. Elle rappelle que, selon la jurisprudence du Tribunal de céans, l'interprétation des dispositions juridiques doit être faite en fonction de la lettre et du but poursuivi par lesdites dispositions. Or la lettre, l'esprit et la finalité du principe Flemming reflètent la volonté d'assurer aux agents des services généraux des conditions de rémunération qui doivent être compétitives par rapport à celles du marché local. Par ailleurs, le libellé même du principe -- notamment l'expression «sans être absolument les meilleures» -- incite à une application souple et flexible des dispositions relatives à la détermination des conditions d'emploi. La défenderesse ajoute que le nombre très élevé d'agents d'une nationalité autre qu'italienne ainsi que les restrictions applicables à l'emploi de personnes non italiennes -- ou de ressortissants de pays autres que ceux de l'Union européenne -- par de très nombreux employeurs retenus à fin de comparaison fait que les agents de la catégorie des services généraux de la FAO ne sont pas en réelle compétition avec les agents des meilleurs employeurs locaux. Ainsi, les changements fondamentaux qui ont affecté la structure du marché, la composition du personnel et la situation des agents ont pu valablement amener la CFPI à supprimer le coefficient linguistique sans porter atteinte au principe Flemming. Elle rejette toute accusation de mauvaise foi et fait observer que, le principe Flemming étant d'application générale aussi bien au siège que sur le terrain, le maintien du coefficient linguistique uniquement à Rome pourrait être considéré comme une discrimination entre agents de la catégorie des services généraux.

### CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont des fonctionnaires de la catégorie des services généraux de la FAO qui demandent l'annulation des décisions fixant leurs rémunérations à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2000 conformément à un barème approuvé par le Conseil de la FAO à sa cent vingt et unième session, sur la base d'une recommandation de la CFPI. Ce nouveau barème, établi à la suite d'une enquête salariale effectuée à Rome en 2000, revalorisait les salaires de 4,25 pour cent mais écartait l'application d'un coefficient linguistique de 4 pour cent accordé selon une méthodologie qui avait été utilisée précédemment pour tenir compte du fait que Rome était une ville où la langue nationale n'est pas une langue officielle de la FAO mais que la CFPI avait abandonnée en 1992.
2. La question de la suppression de la majoration accordée aux agents des services généraux des organisations relevant du régime commun des Nations Unies et travaillant dans des villes où la langue nationale n'est pas une des langues de travail de l'organisation a déjà donné lieu à une importante jurisprudence qui sera analysée ci-après.
3. Dans l'affaire ayant donné lieu au jugement 1713, des agents des services généraux de la FAO demandaient l'annulation de décisions prises au nom du Directeur général rejetant les réclamations qu'ils avaient présentées pour contester le montant des salaires qui leur avaient été versés à compter du mois de novembre 1995. Le Tribunal de céans annula ces décisions en tant qu'elles réduisaient l'ajustement linguistique dont bénéficiaient les requérants. Tout en soulignant qu'il lui appartenait de vérifier la validité des normes retenues dans la méthode arrêtée par la CFPI et de déterminer si la méthode avait été correctement observée, le Tribunal rappela le principe selon lequel les agents doivent se voir offrir des conditions d'emploi incluant la rémunération et les autres éléments fondamentaux de la rémunération, qui doivent être «parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures». Après avoir constaté que l'enquête salariale menée à l'époque n'avait comporté aucune question concernant l'octroi éventuel, par les employeurs extérieurs ayant fait l'objet de l'enquête, de primes accordées aux employés ayant une connaissance opérationnelle d'une langue autre que l'italien, le Tribunal conclut, «en l'état du dossier, que la suppression -- fût-elle progressive -- de tout ajustement spécifique au titre des connaissances linguistiques n'est pas conforme aux données du marché du travail à Rome et [...] méconnaît le principe suivant lequel les fonctionnaires des services généraux des organisations internationales ont droit à bénéficier de conditions d'emploi, et donc de rémunérations, qui "doivent être les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures"».
4. Par le jugement 1915, appliquant le même principe, le Tribunal de céans rejeta les requêtes présentées par des fonctionnaires de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne qui contestaient une décision de septembre 1996 supprimant progressivement la majoration linguistique dont ils bénéficiaient. Le Tribunal avait en effet relevé que l'enquête salariale conduite auprès d'employeurs à Vienne avait été menée dans des conditions correctes et comportait une question concernant des primes allouées éventuellement aux employés devant travailler dans une langue autre que l'allemand et que, «même si, à Vienne, la majorité des employeurs locaux de référence demandaient à leur personnel de connaître et de travailler dans une langue autre que la langue locale, ils ne payaient aucune compensation additionnelle à ce titre».

5. Ce sont des considérations analogues qui ont conduit le Tribunal administratif des Nations Unies, saisi par des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies à Vienne, à rendre, à la majorité, le jugement n° 1100 validant les barèmes établis à la suite de l'enquête salariale menée dans cette ville. Ledit tribunal a souligné, dans son jugement, que cette enquête paraissait confirmer la «globalisation» du marché du travail à Vienne et l'abondance relative, sur ce marché, de personnes ayant une bonne connaissance de l'anglais parmi lesquelles les organisations du système des Nations Unies pouvaient recruter le personnel adéquat. Dès lors que la grande majorité des employeurs ne payaient pas de prime pour l'utilisation d'une langue étrangère et que les organisations du système des Nations Unies ne connaissaient pas de difficultés pour recruter des agents ayant les connaissances linguistiques requises, il n'était pas nécessaire d'inclure dans les rémunérations une majoration pour connaissances linguistiques.

6. Pour convaincre le Tribunal de céans que la question du maintien d'un ajustement linguistique à Rome en 2000 se pose dans des conditions identiques à celles qui avaient été constatées dans l'enquête menée dans cette ville en 1994 et avaient justifié l'annulation prononcée par le jugement 1713, les requérants rappellent, en premier lieu, que c'est à tort que, par la décision attaquée du 20 mai 2002 prise en son nom, le Directeur général a estimé être lié par les «décisions» de la CFPI.

7. Sur ce point, la jurisprudence est bien fixée et, malgré certaines ambiguïtés dans la décision du 20 mai 2002 et dans le mémoire en réponse de la défenderesse, ne paraît pas réellement contestée par celle-ci. La FAO a certes approuvé le Statut de la CFPI le 20 mars 1975 et c'est bien à la Commission qu'il revient de définir la méthodologie qui doit être mise en œuvre, mais celle-ci n'a qu'un pouvoir de recommandation des barèmes des traitements et c'est, selon l'article 301.134 du Statut du personnel de la FAO, le Directeur général qui «arrête le barème des traitements du personnel de la catégorie des services généraux en prenant normalement pour base les conditions les plus favorables en vigueur dans la localité où se trouve le bureau de l'Organisation considérée». Il revient donc à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, de vérifier que les règles appliquées par la méthodologie mise en œuvre et les résultats qui en découlent ne sont contraires ni au principe Flemming qui concerne les agents des services généraux ni aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale. La défenderesse insiste sur les inconvénients du système et sur les «vifs désagréments» que lui a causés le jugement 1713. Elle va même jusqu'à soutenir qu'il ne lui est pas réellement possible de s'écarter du barème recommandé par la CFPI, mais reconnaît explicitement qu'elle «doit analyser lesdites recommandations et ne pas les appliquer si elle considère qu[elles] sont entachées d'illégalité et si leur mise en œuvre avait pour effet de priver le personnel de leurs droits légitimes», ce qui constitue en effet une analyse très exacte de ses obligations en vertu de la jurisprudence du Tribunal de céans.

8. Les requérants soutiennent, en second lieu, et c'est là l'essentiel du litige, que la suppression de tout ajustement linguistique pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux de la FAO en poste à Rome viole le principe Flemming, et ils se fondent principalement sur les considérations du jugement 1713. Ils estiment en effet que le marché du travail est resté stable à Rome depuis les enquêtes salariales de 1990 et de 1994. Par conséquent, le Tribunal doit aboutir, au sujet de l'enquête salariale de 2000 qui a servi de base à la décision fixant les barèmes contestés, à la même conclusion que dans son jugement 1713, c'est-à-dire que «la suppression -- fût-elle progressive -- de tout ajustement spécifique au titre des connaissances linguistiques n'est pas conforme aux données du marché du travail à Rome». Le Comité local d'enquêtes salariales, composé de représentants de l'administration et du personnel, s'était prononcé en faveur de la poursuite du versement d'un coefficient d'ajustement linguistique, en soulignant que «les données recueillies pendant l'enquête sur les salaires révèlent sans le moindre doute que l'utilisation de plusieurs langues est encore à maints égards une singularité sur le marché romain du travail dont il convient de tenir compte» et que, sur les vingt et un employeurs ayant participé à l'enquête, deux seulement exigeaient des connaissances linguistiques analogues à celles des organisations ayant leur siège à Rome. Les requérants s'étonnent par ailleurs des nouvelles justifications apportées par la CFPI à la suppression de l'ajustement linguistique dans le rapport qu'elle a adopté à sa cinquante-troisième session en juin 2001 et qui est cité, sous A, dans le présent jugement.

9. Dans les mémoires présentés devant le Tribunal de céans, la CFPI et la FAO, qui s'est rangée aux conclusions de la Commission, reconnaissent l'applicabilité aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux des organisations relevant du régime commun des Nations Unies du principe Flemming et rappellent très opportunément l'énoncé le plus récent de ce principe, également cité, sous A, dans le présent jugement.

10. Le Tribunal rappelle que, s'il a considéré, dans son jugement 1713 concernant les conclusions tirées par l'Organisation de l'enquête salariale de 1994, que la suppression de tout ajustement spécifique au titre

des connaissances linguistiques n'était pas conforme aux données du marché du travail à Rome et méconnaissait le principe suivant lequel les fonctionnaires des services généraux des organisations internationales ont droit à bénéficier de conditions d'emploi, et donc de rémunération, qui doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures, c'était «en l'état du dossier» qui lui était soumis, lequel faisait ressortir notamment qu'aucune question spécifique n'avait été posée aux employeurs extérieurs consultés sur les avantages accordés aux employés appelés à travailler dans une langue autre que l'italien. Le Tribunal avait noté qu'«il n'eût probablement pas été difficile de mesurer, lors de l'enquête salariale, si la connaissance opérationnelle d'une langue autre que l'italien faisait l'objet de primes spécifiques». Or, à l'occasion de l'enquête conduite à Rome en 2000 -- de même que dans celle menée à Vienne en 1996 --, une question spécifique a été posée aux employeurs extérieurs conformément aux recommandations émises par la CFPI à la suite du jugement 1713 : il leur a été demandé s'ils accordaient une indemnité compensatrice à ceux de leurs employés qui utilisaient de manière continue une langue autre que l'italien. Sur les vingt et un employeurs faisant l'objet de l'enquête, dix-neuf n'exigeaient de leurs employés que l'italien comme langue de travail et deux seulement travaillaient dans une des langues de travail des organisations ayant leur siège à Rome, mais ne versaient aucune prime spécifique à leurs employés à ce titre. Le rapport de la CFPI ajoute sur ce point que «[t]ous les employeurs à Rome jugeaient souhaitable la connaissance d'une autre langue» -- constatation qui ne résulte d'aucune pièce du dossier -- mais que les employés qui utilisaient une autre langue «n'avaient pas droit au versement d'une prime linguistique».

11. Les requérants n'ont certes pas tort de souligner que l'échantillon des employeurs extérieurs dont les employés travaillent dans une langue autre que l'italien reste marginal puisque, sur les deux cent soixante dix-sept emplois retenus à titre de comparaison, vingt-quatre seulement comportent des exigences linguistiques analogues à celles des organisations ayant leur siège à Rome et 98 pour cent des employés ayant fait l'objet de l'enquête ne sont pas tenus de travailler de manière continue dans une langue de travail de l'Organisation. Il reste que l'enquête n'a fait apparaître en aucun cas le versement de primes comparables à l'ajustement dont bénéficiaient les agents de la FAO affectés au siège et dont ils sollicitent le maintien, quelle que soit d'ailleurs leur langue maternelle. Si les requérants invoquent à l'appui de leur thèse une note rédigée par des représentants du personnel sur le versement d'indemnités au titre des connaissances linguistiques, il résulte du rapport de la CFPI que cette note concernait des employés se trouvant dans des zones frontalières de l'Italie, et non à Rome, et que ses résultats n'avaient pas à être pris en considération pour la détermination des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux de la FAO.

12. La seule question qui se pose, quels que soient les arguments de la défenderesse pour justifier la solution adoptée, est celle de savoir si les rémunérations proposées au personnel des services généraux leur permettent d'avoir des conditions d'emploi qui sont «parmi les plus favorables dans la localité sans être absolument les meilleures». Le dossier ne fait ressortir pour l'Organisation aucune difficulté de recrutement ni de maintien dans l'emploi de fonctionnaires qui souhaiteraient, à qualification égale, se tourner vers d'autres emplois que le marché du travail à Rome leur permettrait d'obtenir. Le Tribunal estime, en tenant compte de l'ensemble des éléments du dossier, qu'à la suite d'une enquête salariale conduite en fonction d'une méthodologie qui n'est entachée d'aucune erreur manifeste, l'Organisation défenderesse a pu, sans violer le principe Flemming, édicter un barème des traitements revalorisant les rémunérations de 4,25 pour cent et écartant l'application d'un coefficient linguistique.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 19 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.



Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 20 février 2004.