

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaires DAMOND, PAUTASSO et ROYLES

Jugement No 1458

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête commune dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par Mme Andrée Damond, M. Marco Pautasso et M. Malcolm Royles le 17 décembre 1993;

Vu la décision avant dire droit contenue dans le jugement 1417 du 1er février 1995 et les écritures des requérants, de l'Organisation et de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) qui sont citées au premier paragraphe du préambule de cette décision;

Vu les observations supplémentaires présentées conformément aux points 1 et 2 de la décision contenue dans le jugement 1417, par la commission le 6 mars 1995 et par les requérants le 12 avril, ainsi que la lettre de l'OMPI du 1er mai 1995 informant le Greffier qu'elle n'entendait pas soumettre d'ultime mémoire;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 3, 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 faits pertinents au présent litige sont relatés dans le jugement 1417, aux considérants 1 et 2. Les requérants sont des fonctionnaires de l'OMPI appartenant à la catégorie professionnelle. En application de l'article 3.5 a) du Statut du personnel de l'OMPI, les traitements de base des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures "font l'objet d'un ajustement" qui suit la fluctuation du coût de la vie à Genève. A cet effet, le personnel perçoit une indemnité non soumise à retenue aux fins de pension dite "indemnité de poste" établie en fonction d'un "indice d'ajustement". L'indice applicable à Genève sert à mesurer le coût de la vie par rapport à New York, le lieu d'affectation retenu à titre de comparaison par le système commun des Nations Unies.

L'article 3.5 e) se lit comme suit :

"Le multiplicateur servant au calcul de l'indemnité de poste est celui qui est établi pour Genève par la Commission de la fonction publique internationale, et la date d'entrée en vigueur de tout changement du multiplicateur est celle qui est fixée par ladite Commission."

Afin de calculer l'indice d'ajustement, dont l'élément "loyer/frais de logement" est une composante essentielle, la commission procède à des enquêtes périodiques sur le coût de la vie dans les lieux d'affectation des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies. En soustrayant 100 de l'indice d'ajustement, on obtient le chiffre dénommé le "multiplicateur", que l'on multiplie par 1 pour cent du traitement de base pour calculer le montant de l'indemnité de poste.

Par la circulaire 49/1991 du 2 juillet 1991, l'Organisation a annoncé que le multiplicateur pour juillet 1991 serait 78. Dans la circulaire 58/1991 du 29 juillet, il a été expliqué que le nouveau multiplicateur tenait compte des changements survenus dans l'indice des prix à la consommation à Genève depuis le 1er juillet 1990, "date du dernier ajustement de la rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle en poste à Genève".

Dans une lettre du 30 avril 1992 adressée au président de la commission, le contrôleur et directeur de la Division du budget et des finances a fait observer que les hausses des loyers et des frais de logement survenues à Genève n'avaient pas été prises en compte dans l'indice d'ajustement pour juillet 1991. Il demandait au président de revoir la question de manière à ce que l'Organisation puisse apporter "les corrections voulues" à la rémunération des

fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures.

Dans une réponse datée du 1er juin 1992, le Président a déclaré qu'il ne voyait aucune raison de réviser l'indice.

Le 14 septembre 1992, le directeur de la Division du personnel a adressé aux fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures un mémorandum répondant à des demandes d'information sur la rémunération. S'agissant du calcul de la hausse des frais de logement effectué pour déterminer les chiffres applicables au mois de juillet 1991, il a expliqué que la commission appliquait "un facteur de projection mensuelle" fondé sur des enquêtes menées auprès du personnel du système commun; de mai 1990, date de l'enquête précédente, à mars 1991, ce facteur avait augmenté de 2 pour cent, et le multiplicateur pour juillet 1991 en rendait compte.

Par lettres datées du 26 octobre 1992, les requérants ont, conformément à la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel, demandé au Directeur général de reconsidérer la décision d'appliquer le multiplicateur correspondant à juillet 1991. Ils réclamaient une augmentation de 1,2 pour cent de leur traitement pour le mois en question et une augmentation proportionnelle pour tous les mois ultérieurs pour lesquels le multiplicateur ne "rendrait pas bien compte de la valeur de l'élément logement". Ils demandaient au Directeur général, en cas de refus de sa part, de les dispenser de l'obligation de saisir le Comité d'appel.

Aucune réponse n'ayant été fournie par le Directeur général dans le délai de six semaines prescrit par la disposition 11.1.1 b) 2), les requérants ont saisi le Président du Comité d'appel le 12 janvier 1993.

Dans son rapport du 21 juillet 1993, le comité a recommandé que leurs appels soient rejetés. Le Directeur général ne s'étant pas prononcé sur cette recommandation, les requérants, en application de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, attaquent le rejet qu'ils considèrent comme découlant implicitement de ce silence.

B. Les requérants soutiennent que l'indice d'ajustement pour juillet 1991 est illégal. Ils avancent quatre moyens principaux.

Ils allèguent en premier lieu la violation du principe *patere legem*. En effet, le 21 décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé une méthodologie que la commission avait proposée et qui prévoyait 1) que les frais de logement devaient faire l'objet d'une comparaison interville, 2) que ces frais de logement devaient être évalués sur la base du montant net et non pas brut du loyer ou, s'il s'agissait de propriétaires, sur la base du loyer brut fictif, et 3) que l'élément logement de l'indice d'ajustement devait faire l'objet d'une mise à jour périodique sur la base de "données extérieures" telles que le type de quartier, l'éloignement du lieu de travail et la dimension du logement. Or, la commission n'a pas appliqué sa propre méthodologie.

Les requérants soutiennent en deuxième lieu que la méthode suivie par la commission était, de son propre aveu, "inéquitable" et "imprécise". C'est ce qu'a également reconnu l'Assemblée générale en invitant la commission à améliorer d'urgence la mesure de l'élément logement de la rémunération globale. La commission n'en a pas moins maintenu ses anciennes méthodes qui sous-évaluaient les frais de logement.

En troisième lieu, ils invoquent la violation du principe d'égalité de traitement. Il incombe à la commission, en application du principe Noblemaire (ce principe est expliqué dans le jugement 825 (affaires Beattie et Sheeran) aux considérants 1 à 5.), de vérifier que la rémunération perçue dans différents lieux d'affectation assure un pouvoir d'achat uniforme. Or, alors qu'elle a tenu compte de l'élément logement de l'indice des prix à la consommation pour New York, elle ne l'a pas fait pour Genève. Une hausse de 8,3 pour cent des loyers ayant été enregistrée à Genève pendant la période en question, il aurait fallu relever de 1,2 pour cent l'indice pour juillet 1991.

En dernier lieu, d'après les requérants, un fait essentiel a été omis. Le "facteur de projection mensuelle" reposait sur les résultats d'une enquête sur le logement portant sur 1988 qui étaient entachés de vice de forme en raison essentiellement du faible taux de réponse - à peine 12 pour cent - au questionnaire. Ce qui était pire encore, la projection établie par la commission des montants nets des loyers entre les enquêtes de 1988 et 1990 à juillet 1991 était "linéaire" et ignorait donc la forte hausse des taux hypothécaires qui, entre mai 1990 et mai 1991, a fait augmenter les loyers à Genève de 8,3 pour cent, alors que la hausse n'avait été que de 4,8 pour cent entre mai 1988 et mai 1989.

Les requérants demandent l'annulation des décisions qui fixent leur rémunération pour le mois de juillet 1991 et les mois suivants. Ils réclament le versement des sommes qui leur sont encore dues, assorties d'intérêts au taux de 8

pour cent l'an, ainsi que l'octroi à chacun d'eux de dépens d'un montant de 3 000 francs suisses.

C. Dans sa réponse du 14 avril 1994, l'OMPI reconnaît que la requête est recevable conformément à l'article 3.19 a) du Statut, aux termes duquel les fonctionnaires ont un délai de deux ans pour réclamer des paiements résultant du Statut ou du Règlement du personnel.

Sur le fond, l'Organisation soutient qu'elle n'a rien eu à voir avec le choix de la méthode retenue par la commission pour fixer le multiplicateur à appliquer : ce choix incombait à la seule commission. L'Organisation ne confirme ni ne conteste les allégations des requérants.

D. Dans leur réplique du 10 mai 1994, ceux-ci soutiennent que l'OMPI a, une fois encore, violé l'obligation, énoncée dans le jugement 1265 (affaires Berlioz et consorts), de s'assurer que les "éléments dérivés du régime commun, ou d'un autre régime extérieur" qu'elle introduit dans son droit statutaire sont légaux. Au moins une des organisations appartenant au système commun a refusé de retenir un multiplicateur qu'elle estimait erroné.

E. La commission a adressé à l'OMPI le 13 mai 1994 une lettre et des observations que l'Organisation a versées au dossier en son nom le 13 juin. S'agissant des questions soulevées par les requérants dans leurs lettres du 26 octobre 1992 adressées au Directeur général au sujet de la "méthodologie" à appliquer, la commission reconnaît l'utilité des données provenant de sources extérieures mais fait observer qu'aucun délai n'avait été fixé pour "l'application des données extérieures" qui, comme on l'avait "toujours admis", prendrait beaucoup de temps. La commission avait certes utilisé l'élément loyer de l'indice des prix à la consommation à New York et Washington, mais elle n'était pas tenue de le faire ailleurs. Sa décision d'incorporer cet élément dans l'indice de Genève a pris effet en août 1993. Quant aux réponses à son questionnaire sur le logement, il aurait fallu en obtenir du personnel en poste à Genève mais vivant juste de l'autre côté de la frontière suisse, en France, pour qu'un "calcul exact" fût possible, mais ce personnel n'a pas rempli le questionnaire. L'"écart" entre le taux d'inflation à Genève et la forte hausse des taux des crédits hypothécaires tient, entre autres, au fait que ces derniers influent davantage sur les nouveaux loyers que sur les anciens, de sorte qu'il leur faut un certain temps pour provoquer une augmentation de l'indice des prix à la consommation.

F. Dans leur mémoire supplémentaire du 14 juillet 1994, les requérants soutiennent que la commission n'a pas pris en compte l'ensemble de leur requête puisqu'elle s'est bornée à faire des observations sur les lettres qu'ils avaient adressées le 26 octobre 1992 au Directeur général.

Ils accusent la commission d'avoir adopté une attitude dilatoire dans son utilisation des données extérieures. En ne donnant pas un effet rétroactif à l'introduction de ces données, elle s'assurait que les sous-évaluations antérieures des frais de logement seraient maintenues.

Ils font observer que ni l'Organisation ni la commission ne contestent la validité de leurs réclamations. La seule objection de la commission porte sur l'argumentation développée dans leurs lettres du 26 octobre 1992 et est dorénavant sans importance. Ils contestent néanmoins certaines des déclarations faites par la commission dans son mémoire. L'objet du questionnaire étant de rassembler des données sur les coûts à Genève, la commission n'a pas invité le personnel vivant en France à le remplir; faute de données sur les coûts en France, les références qu'elle fait à ces coûts relèvent de la spéculation.

Ils demandent l'octroi de dépens supplémentaires.

G. Le mémoire des requérants du 14 juillet 1994 fait l'objet d'observations supplémentaires que la commission a formulées le 14 octobre 1994 et que l'OMPI a déposées en son nom le 18 octobre.

H. Dans les observations supplémentaires que le Tribunal lui a demandé de présenter au point 1 de la décision du jugement 1417, la commission explique comment la méthode suivie pour le calcul de l'élément loyer/frais de logement de l'indice d'ajustement a évolué au fil des ans. Ne se fiant pas aux données rassemblées lors des enquêtes, la commission a été amenée à apporter des améliorations à la méthodologie en suivant pour ce faire les recommandations de son Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA).

La commission indique qu'elle a formulé les améliorations dans l'optique d'un "programme à réaliser" et non de "normes à respecter", car l'ensemble du système était trop compliqué pour qu'un changement soudain puisse y être apporté.

Elle soulève une objection au sujet de la procédure. Citant ses propres Statut et Règlement intérieur, elle fait observer qu'ils prévoient de manière très détaillée la participation des organisations et du personnel, et que les représentants du personnel de l'OMPI ont la possibilité de s'adresser à elle par écrit ou oralement. Aussi appartient-il

"... aux membres du personnel qui ne sont pas satisfaits par tel ou tel aspect du travail de la commission ... d'amener leurs représentants et éventuellement le chef du secrétariat de l'organisation qui les emploie à en saisir la commission en temps opportun et selon les règles ... de manière à ce qu'elle puisse étudier la question avant de prendre une décision définitive..."

En l'espèce, les requérants n'ont pas suivi cette démarche.

I. Dans leurs ultimes commentaires présentés conformément au point 2 de la décision du Tribunal dans le jugement 1417, les requérants rejettent comme n'étant que des "prétextes" les raisons avancées par la commission pour expliquer qu'elle n'a pas suivi la nouvelle méthodologie. D'après eux, dans son attitude à l'égard du CCPQA, celle-ci montre du "mépris pour la pratique et le droit administratif", et, selon toute évidence, la décision en cause n'avait rien d'un "programme".

Ils réclament à nouveau des dépens supplémentaires.

CONSIDERE :

1. La rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures du système commun des Nations Unies, auquel l'OMPI appartient, est déterminée par rapport à la rémunération des fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis, corrigée pour tenir compte de la différence du coût de la vie entre Washington et New York. Une marge - en faveur des traitements des Nations Unies - est jugée nécessaire pour compenser divers facteurs précis liés à l'expatriation. Cette dernière reste dans une fourchette de 110 à 120. La Commission de la fonction publique internationale applique les procédures voulues pour que tel soit bien le cas. Il est procédé à un ajustement de la rémunération soit lorsque l'indice du coût de la vie que la commission utilise indique une variation de 5 pour cent, soit - conformément à ce qu'il est convenu d'appeler la "règle des douze mois" - à la date du premier anniversaire du précédent ajustement, selon celui des deux événements qui se produit le premier. Pour New York, l'ajustement se fait en novembre. Pour Genève, où l'OMPI a son siège, l'ajustement se fait en juillet en application de la règle des douze mois.

2. Dans la présente requête, les requérants contestent l'ajustement dont a fait l'objet la rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle de l'OMPI pour juillet 1991, et en particulier le calcul de la variation de l'"élément loyer/frais de logement" de l'indice d'ajustement. Ils soutiennent que la commission a enfreint la méthodologie en vigueur dans son calcul de l'indice pour juillet 1991; qu'il était inapproprié de recourir à l'ancienne méthodologie; que cette méthodologie était "inéquitable" et "imprécise"; et que, puisque depuis quelques années une méthodologie différente était suivie pour le calcul de la rémunération des fonctionnaires du système commun des Nations Unies ayant rang d'administrateur en poste à New York, le personnel de l'OMPI en poste à Genève était traité inéquitablement.

3. Dans sa réponse, l'Organisation a fait valoir que ni elle ni son Directeur général "ne confirm[aient] ni ne dément[aient] les informations contenues ou les déclarations ou les allégations formulées par les requérants", et que c'était à la commission qu'il incomberait d'apporter des informations ou des commentaires supplémentaires sur la méthodologie suivie ou sur les décisions contestées, ou bien de faire connaître ses vues sur le bien-fondé de la requête. Le Tribunal, dans son jugement 1417, a donc invité la commission à fournir des informations supplémentaires et les parties à présenter des observations finales.

4. Le jugement 1457 (affaires Di Palma et consorts) de ce jour contient, aux considérants 2 à 9, une description générale du système d'ajustement de poste. C'est la même méthode qui a été utilisée depuis de nombreuses années, y compris en 1991 et 1992, pour établir l'élément loyer/frais de logement de l'indice, sauf à New York. On peut la résumer comme suit :

a) Chaque année, tous les fonctionnaires habilités à le faire, c'est-à-dire, d'une manière générale, ceux détenant les grades P.1 à D.1, sont invités à remplir un questionnaire aux fins de l'enquête sur le coût du logement et des services domestiques.

b) Les résultats de l'enquête sont présentés sous forme de tableaux correspondant à chaque lieu d'affectation et servent à établir :

i) le "coefficient de pondération de l'élément logement" dans le cadre de l'indice d'ajustement correspondant au lieu d'affectation; et

ii) l'élément loyer/frais de logement de l'indice pour le lieu d'affectation concerné à la date de l'enquête.

c) Si cette date coïncide avec la date d'un ajustement intermédiaire, le résultat de l'enquête sert à établir l'élément loyer/frais de logement de l'indice aux fins de cet ajustement; dans le cas contraire, la tendance des deux dernières enquêtes avant la date de l'ajustement intermédiaire fait l'objet d'une "extrapolation linéaire" à cette date aux fins du calcul de l'élément.

5. En raison du mécontentement provoqué par cette partie de la méthodologie - du fait essentiellement du faible taux de réponse des fonctionnaires au questionnaire - l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la commission d'étudier la question. Après avoir consulté son propre Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA), la commission s'est penchée sur la question et a présenté ses conclusions et recommandations à l'Assemblée à sa 45^{ème} session en 1990 (Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1990 (Assemblée générale, documents officiels, 45^{ème} session, supplément No 30, paragraphe 95)). Le passage pertinent se lit comme suit :

"La Commission a invité l'Assemblée générale à noter qu'aux termes de son statut, elle était habilitée à prendre des décisions concernant les questions d'ajustement et d'allocations-logement. Considérant toutefois que les propositions exposées ci-après font partie intégrante des conditions d'emploi des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur visés dans l'étude approfondie et qu'elles ont des incidences financières importantes, la Commission a estimé qu'il conviendrait de présenter à l'Assemblée générale des recommandations concernant le traitement de l'élément logement dans le cadre du système de rémunération et le système d'allocations-logement révisé. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a décidé de présenter à l'Assemblée générale les recommandations suivantes :

a) Le traitement de l'élément logement dans le cadre du système de rémunération devrait être amélioré par l'application d'une série de mesures ciblées, de manière à opérer une distinction entre les lieux d'affectation où l'élément logement pouvait être maintenu dans le cadre du système des ajustements et les lieux d'affectation où il devait en être dissocié. Le logement devrait être conservé dans le système des ajustements dans les lieux d'affectation du groupe A, qui englobait les villes sièges, les lieux d'affectation situés en Europe et en Amérique du Nord, ainsi que les lieux d'affectation où des comparaisons en matière de logement pouvaient être effectuées sans difficultés majeures. L'élément logement serait exclu du système des ajustements dans le cas des lieux d'affectation hors siège où il était difficile, voire impossible, d'effectuer des comparaisons valables. Ces lieux d'affectation constitueraient le groupe B;

b) Le traitement de l'élément logement dans le calcul des indices d'ajustement dans les lieux d'affectation du groupe A serait le suivant :

i) Les comparaisons intervilles des dépenses de logement seraient maintenues en tant qu'élément intégral du système des ajustements;

ii) Les indices d'ajustement engloberaient les rapports de relativité des dépenses de logement calculés sur la base des loyers bruts à la place des loyers nets afin de refléter avec exactitude les rapports de relativité des coûts du logement entre les villes. Dans le cas des logements occupés par leur propriétaire, des loyers bruts fictifs seraient utilisés;

iii) L'ajustement périodique de l'élément logement de l'indice d'ajustement serait régi par les indices des prix des logements, établis en faisant appel à des sources extérieures de données, comme il avait été recommandé par le CCPQA et conformément aux règles ci-après définies :

a. Les quartiers retenus devront répondre aux critères admis en ce qui concerne notamment la sécurité, la distance du lieu de travail, la proximité de commerces et la qualité des services publics; il devrait s'agir en principe de quartiers habités par la majorité des fonctionnaires en poste dans le lieu d'affectation considéré;

b. La dimension et le type des logements devraient correspondre à la structure des ménages relevant du régime commun, ainsi qu'à la proportion relative actuelle des fonctionnaires locataires par rapport aux fonctionnaires propriétaires dans les quartiers retenus; les logements ne devraient pas se situer en dessous des normes minima compte tenu de la dimension du logement et de la taille de la famille;

c. Les loyers, retenus pour mesurer les rapports de relativité devraient, dans la mesure du possible, se référer à la fois à des logements nouvellement mis en location et à d'autres logements;

d. L'indice devrait, dans la mesure du possible, être pondéré de manière à refléter les caractéristiques des ménages relevant du régime commun dans les quartiers retenus en ce qui concerne la dimension et le type de logement et la durée de résidence. Les éléments de l'indice devraient être ceux que la Commission a déjà retenus."

6. Les requérants soutiennent que ces propositions détaillées concernant la manière de traiter l'élément loyer/frais de logement de l'indice d'ajustement énonçaient la méthodologie que la commission aurait dû appliquer par la suite.

7. La commission explique dans son ultime mémoire qu'il a toujours été admis que donner suite aux propositions tendant à ajuster chaque année l'élément en question à partir de données provenant de sources extérieures était une affaire compliquée qui réclamait des recherches prolongées. La principale proposition formulée par le CCPQA et entérinée par la commission elle-même consistait à remplacer les résultats des enquêtes sur le logement menées au moyen de questionnaires remplis par les fonctionnaires par des "données extérieures", c'est-à-dire des données sur les coûts effectifs en matière de loyer et de logement au lieu d'affectation. La commission a fait observer qu'il est beaucoup plus compliqué d'établir les prix de l'immobilier que ceux des biens et des services et que "la seule possibilité raisonnable de rassembler ces données pour tous les lieux d'affectation du système des Nations Unies consiste à recourir à des consultants extérieurs". Le secrétariat de la commission a d'abord recueilli des informations sur le type de logement utilisé par les fonctionnaires. Il a fallu ensuite choisir parmi les consultants disponibles en procédant à un appel d'offres, comme l'exige le règlement financier de l'Organisation des Nations Unies. Etant donné qu'aucun des consultants ne satisfaisait véritablement aux spécifications prévues à des honoraires raisonnables, les soumissions présentées par d'autres consultants ont dû être présentées au CCPQA pour examen technique. Un appel d'offres préalable a eu lieu en avril 1991 et le secrétariat de la commission a communiqué les soumissions aux organisations et au personnel en juillet 1991 en leur demandant de faire connaître leurs observations. D'autres soumissions ont été reçues en décembre 1992. Le recrutement d'un consultant a été approuvé en décembre 1993. Ce consultant a fourni en février 1994 "un plan d'enquête et des instructions pour le rassemblement des données" qui ont été transmis aux organisations et aux fonctionnaires pour qu'ils fassent connaître leurs observations. Les données recueillies par ce consultant sur les loyers ont été soumises au CCPQA en mai 1994. Un document établi par le consultant sur la méthodologie des "comparaisons en matière de logement" a été soumis au secrétariat de la commission en septembre 1994. Mais, en octobre, un groupe de travail sur l'indemnité de poste s'est déclaré mécontent du travail du consultant et a demandé au secrétariat de trouver une autre source de données extérieures sur le logement. Il s'en est suivi qu'en novembre 1994, le secrétariat a envoyé aux organisations et au personnel, pour qu'ils fassent connaître leurs observations, un document établi par un autre consultant sur la méthodologie des enquêtes sur les loyers. En décembre 1994, le nouveau consultant a fourni des données sur les loyers à Genève et dans cinq autres lieux d'affectation et, en janvier 1995, il a procédé à une enquête sur les loyers à New York. En février 1995, l'analyse des données effectuée par le secrétariat a été présentée au CCPQA, qui a à son tour élaboré des lignes directrices pour une mise au point des données. La commission devait revoir la question en mai 1995. Elle a élaboré des rapports intérimaires où elle reconnaissait que beaucoup reste à faire en consultation avec les organisations et le personnel.

8. La commission soutient que le paragraphe 95 du rapport qu'elle a fait à l'Assemblée générale en 1990 - reproduit plus haut sous 5 - correspond plutôt à un "programme à réaliser" qu'à des "normes à respecter" et que ses recommandations "se voulaient plutôt des objectifs à poursuivre que des instructions précises".

9. Ayant examiné le rapport de la commission pour 1990, l'Assemblée générale a adopté la résolution No 45/241 le 21 décembre 1990. En ce qui concerne la présente affaire, la résolution note que la commission avait "l'intention de réexaminer et d'évaluer, sur la base de l'expérience acquise, les procédures proposées pour le traitement de l'élément logement". Puis l'Assemblée :

"1. Prie instamment la Commission de la fonction publique internationale de poursuivre l'examen de la structure de la rémunération, en particulier pour ce qui est du logement, et de lui communiquer selon qu'il conviendra ses conclusions, en tenant compte des opinions exprimées par les Etats Membres à la Cinquième Commission;

2. Prend acte des recommandations de la Commission relatives au traitement de l'élément logement telles qu'elles figurent au paragraphe 95 de son rapport;

3. Prie la Commission de continuer de prendre d'urgence des mesures pour qu'il soit plus exactement tenu compte de l'élément logement dans la rémunération globale..."

10. Les textes des conclusions et des recommandations de la commission comme de la résolution de l'Assemblée générale étayent le point de vue de la commission selon lequel le paragraphe 95 de son rapport pour 1990 n'énonçait aucune nouvelle méthodologie qu'il lui aurait fallu dorénavant appliquer. Il faut laisser à toute cette affaire très compliquée le temps d'évoluer : c'est ce qui ressort à l'évidence des multiples difficultés que la commission, comme indiqué ci-dessus, a rencontrées dans ses efforts pour recueillir des données à partir de sources extérieures. Il s'ensuit qu'au moment des faits, la méthodologie n'était pas la "nouvelle" méthodologie énoncée au paragraphe 95 du rapport de la commission mais celle que la commission avait suivie jusqu'alors.

11. Les requérants invoquent en outre une recommandation formulée par le CCPQA sur cette question dans son rapport daté du 25 mai 1990 relatif aux travaux de sa 15^{ème} session (ICSC/32/R.5, paragraphe 42 e)). Le comité recommandait que, dans l'intervalle entre les enquêtes intervilles complètes et intermédiaires, et "à titre provisoire en attendant d'utiliser les données tirées de sources extérieures", on utilise l'"élément logement" de l'indice local des prix à la consommation pour mettre à jour l'indice d'ajustement plutôt que de procéder à un calcul fondé sur l'enquête et effectué au moyen d'une extrapolation "linéaire". C'est cette méthode qui a été suivie pendant bon nombre d'années à New York et à Washington. Toutefois, la commission n'a pas approuvé cette recommandation ni fait rapport sur elle à l'Assemblée générale. La commission s'en explique dans son ultime mémoire :

"La difficulté que créait cette proposition tenait à ce que dans de nombreux lieux d'affectation l'élément logement de l'indice des prix à la consommation est faussé par la prise en compte de logements subventionnés ou à loyer réglementé, qui ne sont généralement pas accessibles aux fonctionnaires internationaux. Il a donc fallu prendre des dispositions pour obtenir des données qui ne subissent pas cette distorsion. A Genève, la commission s'est récemment mise d'accord avec le bureau cantonal des statistiques pour que soit préparé un indice des prix à la consommation spécial pour le logement qui ne prendrait pas en compte les logements subventionnés. Ce n'est donc qu'en août 1993 que la Commission (Rapport de la commission du 14 septembre 1993 sur sa 38^{ème} session (juillet-août 1993) : ICSC/38/R.19, paragraphe 58.):

'a décidé que, en attendant que soient obtenues des données extérieures couvrant deux périodes séparées par un intervalle d'une année, il faudrait utiliser les indices locaux des prix à la consommation exempts dans la mesure du possible de tout élément concernant les logements subventionnés en vue d'une mise à jour périodique des [indices d'ajustement] pour les villes sièges'."

Cette décision d'août 1993 n'avait pas valeur rétroactive et n'avait d'effet ni sur la révision de l'élément loyer/frais de logement de juillet 1991 ni sur celle de juillet 1992 entreprises en application de la règle des douze mois.

12. Le CCPQA est un organe subsidiaire créé par la commission, avec l'approbation de l'Assemblée générale, pour présenter des recommandations à la commission sur l'administration générale du système des indemnités de poste. Il n'a aucun pouvoir de décision. Ses recommandations ne s'intègrent dans le système d'ajustement que lorsqu'elles sont approuvées par la commission. Il s'ensuit que la recommandation du CCPQA qu'invoquent les requérants et que la commission n'a pas acceptée n'a pas force obligatoire et est donc sans rapport avec la présente affaire.

13. Les requérants soutiennent que l'"ancienne" méthodologie relative à l'élément loyer/frais de logement est inéquitable et imprécise en arguant que, dans son rapport à l'Assemblée générale pour 1990, la commission a reconnu les déficiences de cette méthodologie. Il est exact que ce rapport énumère les défauts que présente cette méthodologie mais il est manifeste que l'on s'efforçait d'y apporter remède. On ne saurait préjuger de sa validité alors même qu'elle est en cours de révision. Les travaux n'étaient pas achevés au moment des faits et ce n'est qu'en août 1993, lorsque la commission a pris sa décision - énoncée au considérant 11 -, que la méthodologie pour Genève a été modifiée. Le moyen avancé échoue.

14. Les requérants font valoir que la recommandation formulée par la commission au paragraphe 95 de son rapport à l'Assemblée générale pour 1990 - voir le considérant 5 ci-dessus - doit être interprétée comme englobant celle relative à l'utilisation provisoire de l'élément logement de l'indice local des prix à la consommation. Dans ce cas aussi, l'argument avancé est rejeté. Comme il a été expliqué au considérant 10 ci-dessus, le Tribunal est d'accord

pour reconnaître que le paragraphe 95 n'imposait de manière obligatoire aucune méthodologie.

15. Les requérants font observer que depuis plusieurs années la commission avait utilisé, pour le personnel de New York, l'élément logement de l'indice local des prix à la consommation établi par les services locaux des statistiques. Cependant, la commission a expliqué qu'il lui était impossible d'utiliser l'élément logement de l'indice local de Genève du fait qu'il était faussé par la prise en compte des logements subventionnés ou à loyer réglementé. Par ailleurs, ce n'est qu'en août 1993 que la commission a décidé d'utiliser l'indice local résultant des négociations tenues avec le bureau cantonal des statistiques pour ajuster périodiquement l'élément loyer/frais de logement. Rien ne permet de présumer que l'élément logement de l'indice local à New York ou à Washington concernant la fonction publique de référence a été faussé.

16. Le Tribunal est d'accord pour reconnaître que la commission devait recourir à des méthodologies différentes en raison de la difficulté qu'il y avait à se procurer les données correctes à Genève. Ce n'est pas parce que les défauts de la méthodologie applicable à Genève ont été reconnus que son application antérieure n'est pas valide.

17. Les requérants estiment qu'il n'aurait pas fallu utiliser l'ancienne méthodologie au motif qu'une autre, améliorée, avait été proposée et acceptée. Ils sont dans l'erreur. Tout le système d'ajustement, et non seulement l'élément logement, est compliqué, et la méthodologie est constamment soumise à révision. Les améliorations proposées tarderont sans doute à être mises en oeuvre comme cela s'est passé pour l'utilisation des données extérieures. Tant qu'une nouvelle méthodologie n'est pas adoptée pour remplacer celle qui existe actuellement, la commission non seulement est en droit, mais est même tenue d'utiliser cette dernière. Etant donné qu'il n'y a pas eu adoption immédiate d'une nouvelle méthodologie en 1990, c'est l'ancienne qu'il y avait lieu d'appliquer pour calculer l'élément loyer/frais de logement de l'indice d'ajustement pour juillet 1991.

18. Dans son ultime mémoire, la commission soulève une objection sur la procédure qui est énoncée sous H ci-dessus. Mais la requête échouant sur le fond, il n'y a pas lieu d'examiner cette objection.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, 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 6 juillet 1995.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner