

SOIXANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires RUBENS et

VAN DER WEG

Jugement No 828

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Union postale universelle (UPU), formées par M. Leonard Rubens et M. Achim van der Weg, le 7 octobre 1985, et régularisées le 10 décembre, les réponses de l'UPU en date du 21 avril 1986, les répliques des requérants du 31 juillet, les dupliques de l'UPU du 20 août 1986 et le télex du conseil des requérants au Président du Tribunal en date du 23 avril 1987, relatif au montant des dépens, et les remarques formulées à ce sujet par l'UPU le 30 avril 1987;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, les articles 3.5.1 et 3.5.4 du Statut du personnel, ainsi que la disposition 111.3 du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU, la communication de service de l'UPU No 21/1985 du 10 avril 1985, les articles 10 et 11 du Statut de la Commission de la fonction publique internationale et les dispositions pertinentes de son règlement intérieur;

Après avoir examiné les dossiers et ouï en audience publique, le 4 mai 1987, les plaidoiries de Me Jean-Didier Sicault, conseil des requérants, et de M. Claude-Henri Vignes, représentant de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) parlant au nom de la défenderesse et des autres organisations mises en cause dans des affaires semblables, ainsi que de M. Dominick Devlin, représentant de l'OMS, M. Francis Maupain, représentant de l'Organisation internationale du Travail, et M. Gabriel Mpozagara, représentant de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture;

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

A. Les indemnités d'ajustement de poste constituent une partie intégrante de la rémunération des fonctionnaires de la catégorie des services organiques ou de rang supérieur de l'Organisation des Nations Unies, de l'UPU et des institutions spécialisées du système des Nations Unies. La rémunération de ce personnel repose, entre autres critères, sur le principe Noblemaire, qui veut que ladite rémunération soit suffisamment élevée pour attirer et retenir les citoyens du pays dont la fonction publique est la mieux rémunérée. Ce pays est les Etats-Unis et la comparaison s'effectue entre les fonctionnaires fédéraux américains à Washington et les fonctionnaires internationaux en poste au siège des Nations Unies à New York. La tradition veut aussi que, puisque les fonctionnaires fédéraux vivent dans leur pays contrairement à la plupart des fonctionnaires internationaux, les seconds soient payés davantage que les premiers. La différence - ou la "marge", ainsi qu'on l'appelle - n'a jamais été fixée : elle a fluctué récemment entre 9 et 20 pour cent et au-delà. Un autre critère applicable à la rémunération est que, à grade et échelon égaux, le pouvoir d'achat des fonctionnaires doit être sensiblement le même à tous les lieux d'affectation. Le système des ajustements de poste est un dispositif employé depuis 1957 pour atteindre ce but. A l'aide de méthodes qui n'ont pas à être exposées ici, le coût de la vie à chaque lieu d'affectation est mesuré à l'aide d'un indice dont la base 100 est le coût de la vie à New York à une date donnée. Par ce moyen est calculé le montant de l'ajustement de poste à ajouter au traitement de base du fonctionnaire lorsque l'indice du coût de la vie à son lieu d'affectation est supérieur à 100 (indemnité), ou à retrancher (déduction) dans le cas contraire. Ce montant de l'ajustement correspond à une "classe" dont la valeur représente une augmentation de 5 pour cent du coût de la vie en dollars par rapport à la classe juste en dessous. Ainsi, la classe 1 commence à l'indice 105, la classe 2 à l'indice 110 et la classe 3 à l'indice 116. La différence entre 100 et l'indice d'une autre classe s'appelle le multiplicateur, lequel est donc égal à 5 pour la classe 1, à 10 pour la classe 2 et à 16 pour la classe 3.

La somme que touchera le fonctionnaire est le produit du multiplicateur par le montant de l'ajustement prévu pour sa classe et son échelon. Lorsque les changements sont dus à la hausse ou à la baisse du coût de la vie, le mouvement de l'indice s'exprime par classe entière d'ajustement; les changements dus au mouvement du taux de change entre le dollar et la monnaie locale s'expriment par fraction de classe. Aux lieux d'affectation dont la monnaie n'est pas le dollar (cas de Genève, de Paris, de Rome), l'ajustement de poste varie par classe entière, par fraction de classe ou, souvent, par classe et fraction.

Pour éviter des changements de classe qui ne refléteraient qu'une fluctuation passagère du coût de la vie, on applique depuis 1964 la "règle des quatre mois" : lorsque l'indice d'un lieu d'affectation atteint le seuil correspondant à une nouvelle classe, il doit rester égal ou supérieur à ce niveau pendant quatre mois successifs, et le changement de classe ne devient applicable qu'à partir du cinquième mois (le même mécanisme joue, en sens inverse, à la baisse). Par contre, les changements de classe ou de fraction de classe résultant d'une modification du taux de change entrent en vigueur avec effet à compter du premier jour du mois suivant - ce afin de rendre la rémunération moins vulnérable à l'inconstance des taux de change.

La Commission de la fonction publique internationale ("la Commission") administre le système des ajustements de poste depuis 1975, en vertu de l'article 11 a) et c) de son Statut, que toutes les institutions du système ont accepté. Elle est chargée de la mise à jour du classement de tous les lieux d'affectation. Elle se fait aider dans cette tâche par un organe subsidiaire, le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA), lequel est composé d'experts en matière de statistiques du coût de la vie et fait rapport une ou deux fois par an à la Commission. Elle prend elle-même des décisions relatives à la méthodologie des enquêtes sur le coût de la vie ou à la révision du classement des lieux d'ajustement lorsque cela devient nécessaire. Elle prend aussi, chaque mois, des décisions de routine modifiant le classement des divers lieux d'affectation, décisions qui sont promulguées par son président, auquel elle a délégué le pouvoir nécessaire. Les deux sortes de décisions sont notifiées aux organisations par voie de circulaire. Le chef du secrétariat de chaque organisation applique alors à son personnel la mesure ainsi promulguée, en vertu du pouvoir qu'il tient du Statut du personnel.

La rémunération des fonctionnaires fédéraux américains est ajustée, normalement une fois par an, sur décision du Président des Etats-Unis et n'est pas indexée au coût de la vie. Le fait que ladite rémunération et celle des fonctionnaires internationaux obéissent ainsi à des mécanismes différents entraîne un élargissement ou un rétrécissement involontaires de la marge qui les sépare. En 1976, la Commission a demandé à l'Assemblée générale des Nations Unies de l'habiliter à lui recommander des mesures destinées à éviter un élargissement excessif de la marge et de prendre directement les mesures appropriées. L'Assemblée générale a accepté par sa résolution 31/141B du 17 décembre 1976. Il se trouve qu'alors, et même plus tard, les traitements de la fonction publique américaine augmentaient comme le coût de la vie ou plus vite, ce qui fait que le risque d'un élargissement de la marge paraissait faible. La Commission devait d'ailleurs rappeler à l'Assemblée générale, dans son rapport pour 1978, qu'elle croyait disposer déjà, selon le système des ajustements de poste, du pouvoir nécessaire pour éviter tout élargissement excessif : elle pouvait, par exemple, bloquer le passage de New York à la classe supérieure au moment où, normalement, les conditions requises sont remplies et maintenir ce blocage jusqu'à ce que tout danger d'élargissement de la marge soit écarté. Quant aux autres lieux d'affectation, elle a envisagé, soit d'imposer des restrictions spéciales en ce qui concerne les changements de classe desdits lieux, soit de diminuer les indices de tous les lieux d'affectation dans la même proportion, c'est-à-dire proportionnellement au nombre de points retirés de l'indice de New York, soit encore de soumettre le problème à l'Assemblée générale elle-même. La marge qui, en 1978-79, était de 13,9 pour cent s'est élargie en 1981-82 à 18,2 pour cent, sans que la Commission fasse usage des moyens envisagés.

Appliquant une nouvelle méthode, la Commission a mené, en 1982-83, des enquêtes d'évaluation du coût de la vie, en particulier à Londres, à Montréal, à New York, à Paris, à Rome et à Vienne. Dans son rapport pour 1983, elle informait l'Assemblée générale que les classes de toutes ces villes, à l'exception de Londres, étaient trop élevées, mais qu'elle ne pouvait rien faire tant que le CCPQA n'aurait pas examiné la question. Par sa résolution 38/232 (section II) du 20 décembre 1983, l'Assemblée générale a demandé à la Commission de faire diligence pour clarifier la situation. Après s'être réuni trois fois en 1984, le CCPQA avisait la Commission que, par suite de vices de méthode et pour d'autres raisons, le coût de la vie à New York était sous-estimé depuis vingt-cinq ans et recommandait en conséquence que soit modifié le classement de ces six villes par rapport à celui de New York.

Dans le rapport pour 1984 qu'elle a présenté à l'Assemblée générale, la Commission, entérinant ainsi la recommandation du CCPQA, concluait que l'indice de New York était sous-évalué d'au moins 9,6 pour cent et décidait, en vertu de l'article 11 c) de son statut, de le relever d'autant pour octobre 1982 et de se servir de l'indice ainsi corrigé pour déterminer, à dater du 1er avril 1984, le classement de tous les lieux d'affectation aux fins des ajustements. Elle ajoutait qu'elle avait notifié cette double décision aux organisations par une circulaire publiée le 24 août 1984 sous la cote CIRC/GEN/101, où il était signalé que les nouveaux "ajustements de poste pour New York et les autres lieux d'affectation d'Amérique du Nord et d'Europe" prendraient effet, conformément à la règle des quatre mois, à compter du 1er août 1984. (Le classement des autres régions fut publié à partir du mois de septembre suivant.) New York qui, avant cette date, appartenait à la classe 10, fut déclarée classe 11 à compter du 1er août 1984. Mais il y a plus : à cette date, l'indice de New York ainsi corrigé franchissait le seuil ouvrant le

passage de cette ville à la classe 12 pour le 1er décembre (quatre mois plus tard). Le 30 novembre 1984, l'Assemblée générale adoptait une résolution détaillée à ce sujet sous la cote 39/27. Elle s'y disait préoccupée de constater que, à la suite du passage de New York en classe 11, la marge Etats-Unis/Nations Unies serait de l'ordre de 24 pour cent, chiffre excessif à son avis. Elle pria la Commission de lui recommander une fourchette plus étroite pour cette marge, ainsi que les moyens de l'y maintenir. Mais, ce qui est plus important en l'occurrence, elle lui demandait "de surseoir à l'augmentation de l'indemnité de poste prévue pour décembre 1984 à New York".

Le président de la Commission adressa alors aux organisations un télex en date du 12 décembre 1984 pour leur annoncer que celle-ci procéderait à un examen complet de la question en mars 1985. Agissant en vertu des pouvoirs qui lui avaient été délégués, il bloquait le classement de New York à la classe 11 et refusait, dans les autres lieux d'affectation, tout changement de classe dû aux mouvements du coût de la vie et susceptible de produire un pouvoir d'achat plus élevé que celui existant à New York pour la classe 11. A sa session de mars, la Commission confirma la décision de bloquer New York à la classe 11 - c'est-à-dire d'en empêcher le passage à la classe 12 pour le 1er décembre 1984 - en attendant que l'Assemblée générale examine ses recommandations entre septembre et décembre, et elle prit des mesures immédiates pour "assurer l'équivalence du pouvoir d'achat entre New York et les autres lieux d'affectation". Ces mesures sont exposées dans un mémorandum (SEC/PAC/157) adressé le 18 avril 1985 aux organisations. Un indice "théorique" remontant au mois d'octobre 1982 y était établi pour New York, ainsi que des indices théoriques correspondants pour chacun des autres lieux d'affectation. Avec l'ancien indice, Genève se serait trouvée, le 1er avril 1985, en classe 5 (multiplicateur 28). Mais, à compter de cette même date, le Directeur général du Bureau international de l'UPU notifiait au personnel dans une communication de service No 21/1985 datée du 10 avril 1985 sa décision d'appliquer le nouvel indice théorique décidé pour Genève par la Commission - et qui vaut aussi pour le personnel de l'UPU à Berne -, faisant ainsi passer Genève non plus en classe 5, mais en classe "4/+5" (multiplicateur 27 seulement). Ce changement de multiplicateur (27 au lieu de 28) a eu pour effet de réduire le montant de l'ajustement de poste pour tous les fonctionnaires de la catégorie des services organiques ou de rang supérieur en poste à Berne.

Les requérants sont fonctionnaires de l'Union postale universelle, ils appartiennent à la catégorie des services organiques et se trouvent en poste à Berne. Conformément à la communication de service du 10 avril 1985, leurs indemnités d'ajustement de poste pour avril 1985 furent calculées sur la base de la classe 4/+5. Le 17 juin, en vertu de la disposition 111.3 du Règlement du personnel, ils adressèrent au Directeur général une demande de réexamen de sa décision de leur appliquer, à compter du 1er avril 1985, "un multiplicateur obtenu en n'appliquant pas normalement l'ensemble des règles constitutives du système d'ajustement de poste au lieu d'un multiplicateur calculé par application normale desdites règles".

Par des lettres datées du 9 juillet, le Directeur général signifia aux requérants le rejet de leur demande et leur en expliqua les raisons. Ces lettres constituent les décisions définitives attaquées par les requérants.

B. Les requérants font valoir que le Tribunal est compétent, en vertu de l'article II, paragraphe 5, de son Statut, pour connaître de leurs requêtes, puisque celles-ci invoquent l'inobservation des dispositions du Statut du personnel de l'UPU, ainsi que des autres textes et principes régissant leurs conditions d'emploi. Les requérants n'allèguent l'irrégularité d'une décision générale qu'à propos de l'application qui en est faite dans leurs cas.

Ils soutiennent en outre que leurs requêtes sont recevables en ce sens qu'ils ont épuisé toutes les voies de recours internes comme le veut l'article VII, paragraphe 1, du Statut et qu'ils ont observé le délai prescrit à l'article VII, paragraphe 2.

Sur le fond, ils observent que nombreux sont les textes qui régissent leurs conditions de service quant à l'ajustement de poste. L'article 3.5.1 du Statut du personnel de l'UPU dispose ce qui suit :

"Les traitements de base des fonctionnaires de la catégorie hors classe et de la catégorie des services organiques peuvent faire l'objet d'un ajustement (indemnité de poste) n'ouvrant pas droit à pension et dont le montant est déterminé en fonction de l'indice du coût de la vie applicable aux fonctionnaires internationaux de Genève, conformément aux décisions prises par l'Organisation des Nations Unies et applicables à l'Office des Nations Unies à Genève."

En outre, l'article 3.5.4 stipule que :

"Le Directeur général est compétent pour ajuster l'indemnité de poste octroyée aux fonctionnaires jusqu'au grade

D2 (Sous-directeur général), conformément aux décisions prises à ce sujet par l'Organisation des Nations Unies pour le personnel de l'Office des Nations Unies à Genève et avec effet aux mêmes dates."

Ils en déduisent que toutes les règles constitutives du système des ajustements de poste font partie intégrante du Statut du personnel de l'UPU et que, en leur qualité de fonctionnaires de l'UPU, ils sont fondés à en demander le respect par l'administration. Parmi ces règles figurent l'article 11 du Statut de la Commission, qui attribue compétence à celle-ci en la matière, les dispositions du Règlement intérieur de ladite commission, qui précisent les procédures qu'elle doit suivre, et toutes les règles et les méthodes selon lesquelles les indices, les classes d'ajustement et les multiplicateurs sont déterminés. Ces règles et ces méthodes sont formulées dans des directives publiées le 5 mai 1982 par le secrétariat de la CFPI et dans le manuel sur les indemnités de poste daté du 26 mai 1983.

Les requérants ont, en application de leurs conditions d'emploi, un droit à percevoir une indemnité de poste dont le montant annuel dépend de la valeur du point d'indice et du multiplicateur. Pour que la décision prise au sujet de l'ajustement de poste soit légale, il faut que tant la valeur du point d'indice au lieu d'affectation que la classe aient été légalement fixées. La valeur du point d'indice n'est pas ici contestée : ce qui l'est, c'est la classe du lieu d'affectation des requérants (ou le multiplicateur), qu'ils estiment ne pas être la bonne. A l'appui de cette affirmation, les requérants soulèvent les quatre moyens exposés ci-après.

1) La décision notifiée le 12 décembre 1984 par le président de la Commission est entachée d'un vice de forme, faute de respecter le règlement intérieur de la Commission, qui prévoit notamment la convocation d'une session extraordinaire dans pareil cas.

2) Le président de la Commission a méconnu la compétence de celle-ci en prenant sa décision le 12 décembre 1984 de geler l'indice d'ajustement de New York à la classe 11. La Commission, en confirmant cette décision en mars 1985, a commis la même erreur de droit : elle a eu tort de se croire liée par la résolution 39/27 de l'Assemblée générale dans un domaine où elle [la Commission] a une compétence décisionnelle. Le motif qui a amené la Commission à changer brusquement sa position sur une question qui avait retenu son attention pendant des années fut sa volonté de regagner la confiance de l'Assemblée générale. Même à supposer qu'on admette - ce qui est contesté - que la Commission était fondée à modifier le classement de Genève à l'effet de réduire la marge, les décisions en la matière devaient être laissées à l'appréciation de la Commission exclusivement, et non pas de l'Assemblée générale. Elle a déféré aux vœux de celle-ci non pas pour rectifier une erreur d'appréciation qu'elle aurait commise, mais pour plaire à l'Assemblée, obéissant à une conception erronée de sa propre compétence et de la nature juridique du rapport existant entre l'Assemblée générale et elle-même.

Les requérants soulèvent ici un argument subsidiaire : la décision qui a été prise repose sur des motifs étrangers au système des ajustements de poste et, partant, constitue un détournement de procédure. La Commission n'est, en droit, habilitée à utiliser le système des ajustements de poste qu'aux fins auxquelles celui-ci doit servir. Or le but du classement des lieux d'affectation aux fins de l'ajustement de poste n'est pas la fixation de la marge. En acceptant le Statut de la Commission, l'UPU et les autres organisations ont accepté une conception du système des ajustements de poste à laquelle la détermination de la marge était étrangère. Il est inutile, en l'espèce, de se demander si l'Assemblée pourrait modifier le Statut de la Commission, puisqu'elle ne l'a pas fait. En particulier, il n'est pas admissible en droit de considérer que la résolution adoptée par l'Assemblée en 1976 étendait la compétence de la Commission à la fixation de la marge.

3) Le troisième moyen exposé par les requérants vise l'inobservation de deux principes : a) la règle de non-rétroactivité et b) la règle des quatre mois.

a) La jurisprudence du Tribunal de céans et d'autres tribunaux censure l'application rétroactive d'une décision défavorable pour les agents. Dans la mesure où les rémunérations sont mensuelles, leur niveau doit être déterminé avant le début du mois considéré. Or si la résolution de l'Assemblée générale a été prise le 30 novembre 1984, elle n'a été notifiée aux organisations que le 12 décembre 1984, c'est-à-dire après le commencement du mois dans lequel elle modifiait le classement de New York et celui des autres lieux d'affectation.

b) La règle des quatre mois est en vigueur depuis 1964, et la Commission l'a reprise à son compte. L'indice de Genève ayant, le 1er décembre 1984, franchi le seuil de la classe 5 et s'étant maintenu au-delà de cette limite pendant quatre mois de suite, le passage de Genève en classe 5 était acquis au 1er avril 1985. Qui plus est, à supposer que soit légale la décision de la Commission d'établir un nouvel "indice théorique", ainsi qu'une nouvelle

classe pour Genève à compter du mois d'avril 1985, la baisse de l'ajustement de poste n'aurait dû prendre effet que quatre mois plus tard, c'est-à-dire le 1er septembre 1985 ou, en supposant que la mise sur pied de l'indice théorique constitue non pas une nouvelle décision, mais une simple mesure d'application de la décision du 12 décembre 1984, à tout le moins le 1er mai 1985 (c'est-à-dire quatre mois avant le premier jour du mois suivant la mesure d'application, qui est le 1er janvier 1985).

Même si la Commission avait modifié la règle des quatre mois - ce qui n'est pas le cas -, elle aurait été tenue, en vertu de la règle de non-rétroactivité, d'appliquer la règle des quatre mois jusqu'au mois inclus de la modification.

4) Le quatrième moyen invoqué est la violation du principe selon lequel toute autorité est liée par les règles qu'elle a elle-même édictées, tant qu'elle ne les a ni abrogées ni révisées. Il serait donc vain de prétendre que la Commission a seulement suspendu l'application de certaines règles. Les règles, notamment celle des quatre mois, sont toujours en vigueur et inchangées.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général consistant à leur refuser le paiement, à compter du 1er avril 1985, de l'indemnité d'ajustement de poste qui correspond au classement de Genève opéré par application des règles; d'ordonner le paiement des sommes dues à ce titre depuis cette date, déduction faite des sommes qui ont été effectivement payées au même titre; et de leur allouer leurs dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, l'UPU affirme qu'en fixant l'indemnité de poste pour le mois d'avril 1985, le Directeur général s'est basé sur les dispositions 3.5.1 et 3.5.4 du Statut du personnel, selon lesquelles il est obligé de déterminer le montant de cette indemnité au même niveau que celui qui s'applique aux fonctionnaires de l'ONU à Genève. Il en résulte que l'Union est tenue de verser à son personnel la même rémunération que celle que touchent ces fonctionnaires, qu'il s'agisse des traitements de base ou de l'indemnité de poste. Il n'y a donc aucune contradiction entre la mesure prise par la communication de service du 10 avril 1985 et les dispositions pertinentes du Statut du personnel, qui confirment le principe de la parité des conditions de service avec l'ONU à Genève.

L'Union soutient qu'il est erroné de prétendre avec les requérants que toutes les règles constitutives du système des ajustements de poste font partie intégrante du Statut du personnel, y compris les règles et les méthodes selon lesquelles les indices et les classes d'ajustement ainsi que les multiplicateurs correspondants sont déterminés. Le Statut du personnel ne fait référence qu'aux traitements et indemnités effectivement payés au personnel de l'ONU à Genève, quelles que soient les méthodes, les procédures et les considérations selon lesquelles ils ont été fixés par les organes compétents de l'ONU. Par conséquent, ce sont seulement les barèmes des traitements de base et des indemnités de poste ainsi que les montants des diverses autres indemnités adoptés par l'ONU pour son personnel à Genève qui peuvent être considérés comme faisant partie intégrante du Statut du personnel de l'UPU, et non aussi des règles et des méthodes y relatives. La défenderesse ne fait qu'exécuter les décisions de l'ONU en la matière et n'a aucune possibilité d'intervenir directement dans la fixation des taux d'indemnité de poste pour les différents lieux d'affectation; les requêtes ne peuvent donc être dirigées que contre l'ONU.

Elle prie le Tribunal de débouter les requérants de leurs conclusions comme dépourvues de tout fondement.

D. Dans leurs répliques, les requérants cherchent à réfuter les arguments avancés dans les réponses et apportent des précisions sur les moyens développés dans les requêtes auxquels ils considèrent que la défenderesse n'a pas répondu.

Ils soutiennent que l'objet de la requête existe bien : il est de faire payer par la défenderesse une somme correspondant à la différence entre des taux d'indemnité calculés selon des multiplicateurs différents, ainsi que de faire annuler des décisions individuelles leur faisant grief et contraires à leurs conditions d'emploi.

Aux yeux des requérants, l'Union n'a pas démontré que le système des indemnités de poste ne fait pas partie desdites conditions. Ils contestent que les chefs exécutifs des organisations soient obligés de donner suite aux décisions de la Commission. Tout d'abord, on pourrait concevoir que le Directeur général du Bureau international, tenu d'appliquer une décision lui paraissant illégale, saisisse la Cour internationale de Justice dans le cadre de la fonction consultative de celle-ci; en outre, la prise en compte des décisions de la Commission ne peut se faire que sous réserve du respect des droits acquis; enfin, l'Union ne peut agir que dans le respect de la légalité, ce qui n'est pas en contradiction avec l'application du principe de la parité des conditions de service du personnel de l'Union avec celles de l'Office des Nations Unies à Genève.

Le contrôle que le Directeur général est appelé à exercer ne peut s'arrêter au classement de Genève à l'exclusion de celui de la ville de base, alors que les deux sont liés.

Nul terme du Statut de la Commission n'indique que son pouvoir décisionnel soit soumis au contrôle de l'Assemblée générale. Il est clair que l'Assemblée a eu l'intention de se lier par les décisions de la Commission dans certains domaines qui, bien que strictement délimités, comprennent des décisions, prévues à l'article 11 de son statut, en matière de classement des lieux d'affectation aux fins du système des ajustements. Le système que la Commission est chargée d'administrer a deux objectifs : d'une part, d'assurer l'équivalence du pouvoir d'achat par rapport à la ville de base; d'autre part, d'indexer chaque lieu d'affectation sur l'évolution du coût de la vie. Certes, l'Assemblée a le pouvoir de modifier le Statut de la Commission; mais elle n'y a apporté aucun amendement en l'espèce. Par conséquent, la Commission a commis une erreur de droit en faisant suite, au mépris des limites de sa propre compétence, à la demande formulée par l'Assemblée dans la résolution 39/27.

Subsidiairement, les requérants développent leur argument fondé sur le détournement de procédure. Ils font remarquer à cet égard que les directives de la Commission ainsi que le manuel publiés en la matière n'envisagent pas d'utiliser le système comme instrument de régulation de la marge. En effet, il n'existe aucune règle, ni concernant la manière dont le système doit être appliqué à cette fin, ni même sur la quantification de la marge.

Les requérants réaffirment également le moyen fondé sur la prétendue violation des règles de droit transitoire, soit le principe de la non-rétroactivité ainsi que la règle des quatre mois, en contestant l'interprétation que leur donne la défenderesse.

Ils insistent, en outre, sur la prétendue infraction du principe *patere legem quam fecisti*, en faisant valoir que les dispositions pertinentes n'ont été ni abrogées ni même modifiées, du moins avant que l'Assemblée y ait apporté certains amendements par le biais de sa résolution 40/244, amendements qui ne sont entrés en vigueur qu'à partir du 1er janvier 1986.

La défenderesse ne répond pas au moyen tiré du vice de forme, mais la violation du Règlement intérieur de la Commission n'en demeure pas moins réelle; en outre, le Tribunal administratif des Nations Unies, dans son jugement No 370 rendu le 6 juin 1986, a admis ce motif.

Enfin, les requérants soutiennent que leurs conclusions sont fondées en équité. En effet, la situation des fonctionnaires internationaux ne cesse de se dégrader par rapport à celle, déjà précaire, qui existe à New York. Les fluctuations monétaires ne sont compensées que partiellement et les fonctionnaires dont la rémunération n'est pas effectuée en dollars sont pénalisés par la baisse du cours de cette monnaie.

E. Dans ses mémoires en duplique, l'UPU réaffirme que le principe de la parité des conditions de service de l'UPU avec celles de l'ONU à Genève fait partie intégrante des conditions de service des fonctionnaires de l'Union. Il en résulte que le Directeur général est obligé de fixer le montant de l'indemnité de poste au même niveau que celui qui s'applique aux fonctionnaires de l'ONU en poste à Genève, compte tenu des articles 3.5.1 et 3.5.4 du Statut du personnel.

Le Tribunal administratif des Nations Unies a confirmé, dans son jugement No 370, la légalité de la mesure prise par le président de la Commission : en effet, il a constaté un vice de procédure n'affectant que la période allant du 1er décembre 1984 au 31 mars 1985.

La défenderesse considère que les autres observations des requérants ne sont pas directement en rapport avec l'objet du litige.

CONSIDERE :

Sur le système des rémunérations

1. Conçu à l'époque de la Société des Nations et repris par l'Organisation des Nations Unies, le principe Noblemaire comporte une double règle. D'une part, l'unité de la fonction publique internationale devant être assurée, les fonctionnaires des organisations internationales ont droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, quels que soient leur nationalité et les salaires payés dans leur pays d'origine. D'autre part, appelées à recruter leurs agents dans tous les Etats qu'elles groupent, les organisations internationales doivent offrir à leur personnel un traitement propre à attirer et à retenir à leur service des ressortissants des pays où le niveau des

salaires est le plus élevé.

L'application de ces règles a entraîné l'adoption de plusieurs mesures.

2. Tout d'abord, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, les Etats-Unis d'Amérique sont considérés comme étant le pays où le niveau des salaires est le plus élevé. Par conséquent, la rémunération des fonctionnaires internationaux est comparée à celle des fonctionnaires de l'administration publique fédérale des Etats-Unis, à Washington, D.C. Plus précisément, la comparaison s'établit entre le traitement des fonctionnaires internationaux à New York, appelée ville de base, et celui des fonctionnaires nationaux à Washington, compte tenu de la différence du coût de la vie entre les deux villes.

3. Ensuite, la plupart des fonctionnaires internationaux étant expatriés, leur rémunération dépassera normalement celle des fonctionnaires fédéraux américains. La différence entre les deux rémunérations est dénommée la marge, dont le taux a varié au cours des années.

4. Pour assurer l'équivalence des traitements des fonctionnaires internationaux, encore faut-il que la valeur réelle de leur rémunération, c'est-à-dire son pouvoir d'achat, soit autant que possible uniforme dans tous les lieux d'affectation. Dès lors, il s'agit d'avoir égard à la différence, d'une part, entre les niveaux du coût de la vie et, d'autre part, entre les valeurs des monnaies nationales par rapport à celle du dollar américain, monnaie dans laquelle sont calculés les traitements et allocations des fonctionnaires internationaux. A cette fin, l'Organisation des Nations Unies a institué en 1957 le système dit des ajustements de poste. En vertu de ce système, un certain montant, soit l'indemnité de poste, est ajouté au traitement de base ou en est retranché selon que le pouvoir d'achat du dollar est supérieur ou inférieur dans un lieu d'affectation à celui qu'il a à New York, la ville de base.

Ainsi, un indice est attribué à chaque lieu d'affectation par rapport à l'indice de New York. C'est lui qui détermine le montant de l'indemnité de poste à verser ou à déduire. Le calcul des ajustements de poste s'opère par classe ou au moyen de multiplicateurs.

5. Enfin, selon la règle dite des quatre mois, un lieu d'affectation passe d'une classe à une autre lorsque l'indice d'ajustement reste pendant ce laps de temps au-dessus ou au-dessous du seuil qui justifie le passage. Le changement de classe n'intervient donc qu'à partir du cinquième mois.

Toutefois, lorsque ce changement résulte d'une modification du taux de change, il entre en vigueur le premier jour du mois suivant.

Sur la Commission de la fonction publique internationale

6. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a été créée le 18 décembre 1972 par la résolution 3042 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Régie par un statut et un règlement intérieur, elle a pour auxiliaire le Comité consultatif pour les questions d'ajustement, en abrégé le CCPQA.

7. Les attributions de la CFPI sont d'une double nature : elles consistent soit dans la formulation de recommandations, soit dans la prise de décisions.

D'un côté, selon l'article 10 de son Statut, la CFPI fait des recommandations à l'Assemblée générale en ce qui concerne :

- a) les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires;
- b) le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures;
- c) les indemnités et prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et qui sont fixées par l'Assemblée générale;
- d) les contributions du personnel.

D'un autre côté, aux termes de l'article 11 du même Statut, la CFPI exerce un pouvoir de décision en fixant :

- a) les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi;

b) le taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à l'alinéa c) de l'article 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages;

c) le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions).

Les articles 13 à 18 du Statut, qui assignent à la CFPI d'autres tâches, n'importent pas en l'espèce.

Sur les décisions de l'Assemblée générale et de la CFPI

8. Le CCPQA constata qu'en octobre 1982 l'indice d'ajustement de New York était sous-estimé à concurrence de 9,6 pour cent. Sur la recommandation de cet organisme, la CFPI releva dans la proportion indiquée l'indice de New York qui atteignit la classe 11. Les indemnités de poste des fonctionnaires internationaux furent augmentées en conséquence à partir du 1er août 1984.

9. A cette date, l'indice de New York dépassait déjà le seuil de 180, qui entraînait le passage à la classe 12, et ne descendit pas au-dessous de ce chiffre pendant les quatre mois suivants.

Le passage de New York à la classe 12 souleva des objections de la part de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le 30 novembre 1984, conformément à un rapport de cette commission, l'Assemblée générale adopta la résolution 39/27 qui :

"Considère qu'une marge de 24 pour cent est excessive par rapport à l'ordre de grandeur de la marge jusqu'à présent et, en conséquence, prie (requests) la Commission de la fonction publique internationale :

...

c) De surseoir à l'augmentation de l'indemnité de poste prévue pour décembre 1984 à New York, en attendant que l'Assemblée générale reçoive à sa quarantième session les recommandations de la Commission concernant la marge et les autres mesures visées aux alinéas a) et b) ci-dessus et prenne une décision à leur sujet, et de prendre, en ce qui concerne le montant des ajustements dans les autres lieux d'affectation, les mesures nécessaires pour assurer le plus tôt possible un pouvoir d'achat équivalent dans tous les lieux d'affectation par rapport à la rémunération nette à New York."

10. Par télégramme du 12 décembre 1984, le président de la CFPI informa les chefs de secrétariat et les représentants du personnel qu'à la suite de consultations et dans l'attente de l'examen complet auquel la Commission procéderait en mars 1985, au cours de sa 21e session, il avait décidé de déférer à la demande de l'Assemblée générale, c'est-à-dire de bloquer le passage de New York à la classe 11 et de suspendre l'annonce des changements de classe dans les autres lieux d'affectation.

11. Le 1er janvier 1985, en raison de l'incorporation de 20 points d'ajustement au traitement de base, New York passa de la classe 11 à la classe 7/+2 et le classement des autres lieux d'affectation fut modifié en conséquence.

12. Pendant sa 21e session, tenue du 11 au 29 mars 1985, la CFPI a confirmé la décision communiquée par télégramme le 12 décembre 1984. Son secrétaire établit des "indices théoriques" pour les lieux d'affectation dans lesquels des enquêtes intervilles avaient été entreprises suivant une méthodologie adoptée en 1981. Ainsi, l'indice de Genève, qui aurait atteint 127,9 à la suite du passage de New York de la classe 11 à la classe 12, fut fixé à 122,5. En conséquence, Genève rétrogradait de la classe 5 à la classe 4/+5, le multiplicateur s'abaissant de 28 à 27.

La décision de la CFPI prit effet le 1er avril 1985.

13. Le 18 décembre 1985, par la résolution 40/244, l'Assemblée générale approuva les recommandations de la CFPI au sujet de la marge, qui devait se situer désormais entre 110 et 120, le point médian souhaitable étant arrêté à 115. Elle pria la CFPI d'élaborer les modalités du système des ajustements dans les limites de la fourchette adoptée qui entra en vigueur le 1er janvier 1986.

Sur le jugement No 370 du Tribunal administratif des Nations Unies

14. Plusieurs fonctionnaires des Nations Unies ont déposé devant le Tribunal administratif de leur organisation des

requêtes tendant à l'annulation de la décision du Secrétaire général de calculer les indemnités de poste sur la base du classement de New York dans la classe 11. Ils réclamaient des indemnités de poste correspondant à la classe 12 depuis le 1er décembre 1984 ou, à défaut, la réparation du préjudice qu'ils prétendaient avoir subi.

15. Dans son jugement No 370 du 6 juin 1986, le Tribunal administratif des Nations Unies constate que le président de la CFPI a renoncé à convoquer une session extraordinaire après avoir consulté télégraphiquement ses collègues, auxquels il avait soumis trois propositions. Il relève en outre que le secrétaire de la CFPI a omis de décompter les voix et d'aviser les membres de la Commission du résultat du vote. Tout en doutant qu'il s'agisse là d'informalités propres à invalider la décision communiquée le 12 décembre 1984, le Tribunal estime que la procédure prescrite par le Règlement intérieur de la CFPI n'a pas été observée régulièrement.

Aussi a-t-il admis les conclusions des requérants pour une période de quatre mois à compter du 1er décembre 1984, soit jusqu'à l'entrée en force de la décision prise en mars 1985 par la Commission elle-même. En revanche, il a reconnu la légalité de cette décision.

Sur les décisions attaquées

16. Conformément à la communication de service No 21/1985 du 10 avril 1985, les indemnités de poste des requérants pour avril 1985 ont été calculées sur la base du classement de Genève dans la classe 4/+5 et du multiplicateur 27.

Alléguant que la classe 5 aurait dû être prise en considération, les requérants ont demandé au Directeur général de réexaminer la détermination de leurs indemnités de poste à partir du 1er avril 1985.

Le Directeur général rejeta les demandes qui lui avaient été adressées, en autorisant les requérants à saisir directement le Tribunal de céans. Ses décisions sont attaquées par les présentes requêtes.

Sur la jonction de causes

17. Pour que deux ou plusieurs requêtes dirigées contre une même organisation puissent être jointes et jugées ensemble, il faut qu'elles tendent au même résultat et se fondent sur les mêmes faits.

Les requêtes présentées par MM. Rubens et van der Weg satisfont à cette double exigence. Non seulement elles portent des conclusions identiques, ce qui signifie qu'elles visent le même résultat, mais elles invoquent l'une et l'autre les conditions dans lesquelles ont été rendues les décisions attaquées, c'est-à-dire qu'elles s'appuient sur les mêmes faits.

Sur l'objet des requêtes

18. L'Union fait valoir qu'elle se borne à exécuter les décisions de l'Organisation des Nations Unies relatives aux ajustements de poste et qu'elle ne saurait intervenir directement dans leur fixation. Aussi renvoie-t-elle les requérants à s'adresser à l'Organisation des Nations Unies, seule compétente en la matière. Cette argumentation ne peut pas être retenue.

En principe, une autorité est obligée de respecter le droit. Si elle agit sur la base des décisions d'une autre autorité, elle doit s'assurer de leur légalité, ce qui résulte du jugement No 382 (Hatt et Leuba). Seul fait exception le cas où, en vertu d'une disposition spéciale, elle est privée expressément ou implicitement du pouvoir de contrôler lesdites décisions. Or, en l'espèce, il n'y a pas lieu de déroger à la règle. Certes, selon l'article 3.5, paragraphe 1, du Statut du personnel, les traitements de base des fonctionnaires de la catégorie hors classe et de la catégorie des services organiques peuvent faire l'objet d'ajustements dont le montant est déterminé "conformément au classement établi par la Commission de la fonction publique internationale et applicable à l'Office des Nations Unies à Genève". Toutefois, si cette disposition se réfère aux mesures prises par la CFPI, elle ne délie pas le Directeur général de son devoir de vérification. Par conséquent, c'est à tort que l'Union se retranche dans son rôle de simple exécutant pour s'opposer aux prétentions des requérants.

Sur les moyens des requérants

19. Les requérants soutiennent que la décision notifiée le 12 décembre 1984 par le Président de la CFPI est entachée d'un vice de forme, faute de respecter le Règlement intérieur de la commission.

Cette question est sans pertinence en l'espèce. Les décisions attaquées se fondent non pas sur la décision communiquée le 12 décembre 1984 mais sur celle que la CFPI a prise en mars 1985 et qui, bien que confirmant la première, en est indépendante. Dès lors, que la décision notifiée le 12 décembre 1984 soit viciée ou non, le sort des requêtes n'est pas en jeu.

20. Selon les requérants, la CFPI aurait outrepassé sa compétence en suspendant les ajustements de poste que le passage de New York de la classe 11 à la classe 12 devait entraîner. A l'appui de ce moyen, ils font valoir que la CFPI tire sa compétence décisionnelle en matière d'ajustement des alinéas a) et c) de l'article 11 de son Statut, que ces dispositions ne visent pas la mesure incriminée et qu'elles s'imposent à l'Assemblée générale des Nations Unies aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées. En raisonnant ainsi, les requérants méconnaissent la portée de la résolution 39/27 adoptée par l'Assemblée générale le 30 novembre 1984.

Cette résolution prie la CFPI de geler les ajustements pendant un temps déterminé, soit jusqu'à la quarantième session de l'Assemblée générale. Or le Tribunal de céans n'est pas compétent pour contrôler la légalité des résolutions de l'Assemblée générale. Il ne lui appartient donc pas de dire si, au lieu d'agir par la voie d'une résolution, l'Assemblée générale aurait dû amender les dispositions du Statut de la CFPI en matière d'ajustements de poste. D'ailleurs, dans le jugement No 370, le Tribunal administratif des Nations Unies reconnaît en ces termes la validité de la résolution 39/27 : "Il est hors de doute que l'Assemblée générale avait le pouvoir de régler de la sorte des émoluments non encore gagnés dans la mesure où elle estimait nécessaire de surseoir à la mesure en l'occurrence."

En vérité, le sens de la résolution 39/27 n'est pas indiscutable. Elle "prie" la CFPI de prendre des dispositions; or le mot "prier" peut signifier "enjoindre" aussi bien qu'"inviter d'une manière non obligatoire". Toutefois, point n'est besoin d'en décider ici. Il suffit de constater qu'en tout cas l'Assemblée générale a habilité la CFPI à intervenir, c'est-à-dire qu'elle lui a délégué un pouvoir.

Manifestement, loin de sortir du cadre de cette délégation, la CFPI s'y est conformée en adoptant la décision de mars 1985. Elle a donc exercé un pouvoir qui lui avait été conféré par un acte soustrait au contrôle du Tribunal de céans. Aussi n'est-il pas question d'un dépassement de compétence.

Certes, on peut se demander s'il n'appartient au Tribunal administratif des Nations Unies plutôt qu'au Tribunal de céans de se prononcer sur le respect de la délégation. Il n'est cependant pas nécessaire de résoudre cette question en l'espèce. Selon le jugement No 370 du Tribunal administratif des Nations Unies, "en tout état de cause, la CFPI a accédé aux désirs de l'Assemblée générale et s'y est conformée". Ainsi, le Tribunal administratif des Nations Unies a déjà adopté la solution que le Tribunal de céans retient plus haut. Dès lors, le Tribunal administratif des Nations Unies fût-il exclusivement compétent en l'occurrence, le Tribunal de céans n'aurait pas lieu de surseoir à statuer.

Dans ces conditions, il est sans importance que la décision de mars 1985 puisse ou non se fonder sur une interprétation extensive de l'article 11, alinéas a) et c), du Statut de la CFPI. En tout cas, il est indifférent que le manuel sur les indemnités de poste ne prévoie pas la suspension des ajustements; simple moyen d'information, ce texte est dépourvu de force obligatoire.

21. A l'avis des requérants, la CFPI a commis un détournement de pouvoir en utilisant le système des ajustements à une fin qui lui est étrangère, à savoir pour éviter un élargissement prétendu excessif de la marge qui existe entre la rémunération des fonctionnaires internationaux et celle des fonctionnaires fédéraux des Etats-Unis.

Cet argument doit d'abord être écarté pour le motif qui exclut l'excès de pouvoir invoqué. En effet, si l'Assemblée générale des Nations Unies a valablement habilité la CFPI à suspendre les ajustements, elle a par là même couvert de son autorité le but de cette mesure. Autrement dit, elle a délégué à la CFPI la compétence d'utiliser un moyen propre à empêcher l'augmentation de la marge. Par conséquent, en agissant à cette fin, la CFPI ne s'est pas inspirée de considérations dont elle devait faire abstraction. Au contraire, la décision de mars 1985 répondait au but qui lui avait été assigné.

Au reste, les requérants n'ont pas démontré que le système des ajustements ait fonctionné indépendamment du taux de la marge avant 1985. Il est d'autant plus permis d'en douter que, dans sa résolution 31/141B, du 17 décembre 1976, l'Assemblée générale avait invité la CFPI à intervenir elle-même en cas d'urgence, dans le cadre du système des ajustements, afin de prévenir l'accroissement de la marge.

22. D'après les requérants, la CFPI a violé la règle de non-rétroactivité en gelant les ajustements sans tenir compte du passage de New York de la classe 11 à la classe 12.

A ce sujet, il suffit de constater que la CFPI a pris en mars 1985 la décision qui est à la base des décisions attaquées et qu'elle a mise en vigueur le 1er avril 1985. L'entrée en force de la décision de mars 1985 étant postérieure à son adoption, la règle de non-rétroactivité n'a pas été enfreinte.

Il est inutile d'examiner si le passage de New York d'une classe à l'autre était automatique ou ne devenait effectif qu'après avoir fait l'objet d'une décision formelle de la CFPI. Ce qui est décisif, c'est que la décision de mars 1985 n'a sorti ses effets qu'à partir du mois suivant. La question de l'automaticité prête d'ailleurs à discussion.

Quant à la décision notifiée par télégramme le 12 décembre 1984, elle n'est pas en cause dans le cas particulier. Peu importe donc qu'elle ait rétroagi ou non.

23. Les requérants se plaignent en outre d'une transgression de la règle des quatre mois, selon laquelle un lieu d'affectation passe à une classe supérieure ou inférieure si, durant ce laps de temps, l'indice du coût de la vie est resté constamment au-dessus ou au-dessous du niveau qui justifie le changement de classe.

On peut d'abord se demander si les conditions d'application de cette règle étaient remplies en l'espèce. Il s'agissait non pas de décider du passage de New York de la classe 11 à la classe 12, mais de suspendre les effets de ce passage jusqu'à la quarantième session de l'Assemblée générale, ce qui n'est pas nécessairement la même chose.

De toute façon, même si la CFPI n'a pas respecté la règle des quatre mois, sa décision est couverte par la délégation dont elle bénéficiait. Par conséquent, dans la mesure où cette règle ne se conciliait pas avec la résolution 39/27 de l'Assemblée générale, elle ne liait pas la CFPI.

24. Enfin, les requérants font grief à la CFPI d'avoir ignoré le principe "patere legem quam fecisti".

Toutefois, ce principe ne vise que l'auteur de la règle qui a été méconnue. Or les barèmes des traitements et des ajustements, y compris la règle du changement de classe, n'ont pas été établis par la CFPI, laquelle ne s'est donc pas contredite en suspendant le passage de New York d'une classe à une autre.

De plus, dans la mesure où la CFPI pouvait se fonder sur une délégation de l'Assemblée générale, elle n'était pas tenue d'avoir égard aux dispositions qu'elle avait prises auparavant.

25. Il ressort des considérants précédents que les requêtes ne s'appuient sur aucun moyen pertinent et qu'en conséquence leur rejet s'impose.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 juin 1987.

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner