

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaires DERQUE, HANSSON (No 2), ILARDI, MAKADI et SEINET

Jugement No 1460

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête commune dirigée contre l'Organisation de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par Mme Raymonde Derqué, M. Alfredo Ilardi, M. Andrés Makádi et Mme Eliane Seinet, et la deuxième requête formée par M. Bo Alfred Hansson le 31 mars 1994;

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 quatrième paragraphe du préambule de ladite décision;

Vu les observations supplémentaires présentées, conformément aux points 1 et 2 de la décision du Tribunal dans son 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 dans laquelle l'Organisation informait le Greffier qu'elle n'entendait pas soumettre d'ultime mémoire;

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. L'article 3.5 du Statut du personnel de l'OMPI se lit comme suit :

"a) Les traitements de base des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures font l'objet d'un ajustement (indemnité de poste) n'ouvrant pas droit à pension, dont le montant est égal au produit du centième du traitement de base correspondant, au taux avec charges de famille ou sans charges de famille, par un multiplicateur reflétant le classement du lieu d'affectation aux fins des ajustements.

...

e) 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."

Par ailleurs, l'article 1.3 du Statut se lit comme suit :

"Bien que tout le temps des fonctionnaires soit au service du Bureau international [de l'OMPI], la durée normale de la semaine de travail est fixée pour les fonctionnaires employés à plein temps à 40 heures, non compris le temps des repas. ..."

A sa vingt-huitième session (23 septembre - 2 octobre 1991), le Comité de coordination de l'OMPI, laquelle a son siège à Genève, a créé un Groupe de travail sur la rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle. Ce groupe devait "établir les faits", en ce qui concernait entre autres "la prétendue inégalité de traitement entre le personnel en poste à Genève et celui en poste dans la ville de base du régime commun (New York)". Dans un mémorandum du 20 janvier 1992, le Directeur général a informé le groupe de travail que "les fonctionnaires de la catégorie professionnelle en poste à Genève sont tenus de travailler 11,8 pour cent de plus d'heures par an que les fonctionnaires de catégorie professionnelle en poste à New York".

A sa treizième session (21-29 septembre 1992), le comité a examiné un rapport du groupe de travail et a approuvé une déclaration dans laquelle le Directeur général a annoncé son intention de demander à la Commission de la fonction publique internationale de revoir "la question des horaires de travail".

La commission a étudié la question à sa trente-huitième session (15 juillet - 3 août 1993), et a décidé de "maintenir les pratiques actuellement appliquées dans le système commun" et en a informé l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci a approuvé la décision de la commission par sa résolution 48/224 du 23 décembre 1993.

Par la circulaire No 47/1992 du 10 août 1992, l'Organisation a fait connaître le multiplicateur* qu'elle appliquait à compter de ce mois-là à la rémunération des fonctionnaires appartenant à la catégorie professionnelle et aux catégories supérieures. Ce multiplicateur serait 99. (*Pour plus de précisions concernant le multiplicateur, se reporter au jugement 1457 (affaires Di Palma et consorts), sous A et au considérant 8.)

Les requérants sont des fonctionnaires appartenant à la catégorie professionnelle et aux catégories supérieures. Par des lettres datées du 1er octobre 1992, ils ont demandé au Directeur général, conformément à la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel, de revoir leur rémunération pour août 1992 qui, selon eux, reposait sur un multiplicateur illégal. Ils l'ont également sollicité d'interpréter leurs demandes comme des réclamations de paiements dus au titre de l'article 3.19 a) du Statut du personnel et s'il s'y refusait, de les dispenser de l'obligation de saisir le Comité d'appel.

Le Directeur général ne leur ayant pas répondu dans le délai de six semaines prescrit par l'article 11.1.1 b) 2), les requérants ont saisi le président du Comité d'appel par des lettres datées du 18 décembre 1992.

Dans son rapport du 5 novembre 1993, le comité a recommandé au Directeur général d'indemniser les requérants du manque à gagner de 11,8 pour cent qu'ils avaient subi à compter du 1er août 1992, en effectuant le paiement, si nécessaire, sous la forme de deux ou trois versements échelonnés.

Le Directeur général n'ayant pas pris de décision dans les soixante jours qui ont suivi la recommandation du comité, les requérants attaquent le rejet implicite de leurs réclamations.

B. Les requérants soutiennent que le multiplicateur retenu pour le calcul de leur rémunération en août 1992 est entaché d'erreurs de fait et de droit. Ils avancent quatre moyens principaux.

Tout d'abord, ils allèguent que l'OMPI a violé le principe "à travail égal, salaire égal" énoncé à l'article 23 2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, puisqu'elle n'a pas tenu compte d'un fait essentiel, à savoir que la semaine de travail du personnel relevant du régime commun des Nations Unies est en moyenne 11,8 pour cent plus longue à Genève qu'à New York.

Ensuite, ils invoquent la violation des principes de base du régime commun, qui est censé assurer des normes d'emploi "uniformes" dans tous les lieux d'affectation. La commission, alors qu'elle se montre très ferme lorsqu'elle estime qu'une institution spécialisée des Nations Unies s'écarte des règles du système, ne voit rien de mal à ce que le personnel en poste à New York soit mieux traité que celui en poste à Genève.

En outre, les requérants allèguent qu'il n'y a aucune raison "objective" à ce qu'ils fassent l'objet d'un traitement particulier, qu'il s'agisse des conditions de travail locales ou d'une modalité particulière du travail assigné au personnel de la catégorie professionnelle. La CFPI a tort d'invoquer, comme elle l'a fait dans son rapport annuel de 1993 à l'Assemblée générale, la difficulté de rectifier des défaillances méthodologiques.

Enfin, ils reprochent à la commission de ne pas s'acquitter du devoir de sollicitude qu'elle a à l'égard de tout le personnel relevant du régime commun. En maintenant la pratique actuelle, elle viole les droits fondamentaux du personnel tels qu'interprétés dans la jurisprudence.

Les requérants demandent l'annulation des décisions fixant leur rémunération pour août 1992 et les mois suivants et l'octroi des sommes qui leur sont dues, assorties d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an. Ils demandent au Tribunal de renvoyer le dossier à l'Organisation en vue d'une "nouvelle décision concernant la période suivant la date du jugement" et de leur octroyer à chacun 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse du 14 avril 1994, l'OMPI invoque 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. L'OMPI ne soulève donc aucune objection à la recevabilité des contestations de la rémunération versée à partir d'août 1992 élevées par les requérants.

Sur le fond, l'Organisation admet qu'il y a eu violation du principe de l'égalité de traitement. Dans la mesure où les requérants sont appelés à travailler 11,8 pour cent plus longtemps que les fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures en poste à New York, leur rémunération devrait être ajustée en proportion.

D. Dans leur réplique du 4 août 1994, les requérants soutiennent que puisque l'OMPI est d'accord avec leurs conclusions, leurs demandes doivent être admises.

E. Les observations que la Commission de la fonction publique internationale a formulées le 14 octobre 1994 et que l'OMPI a versées au dossier en son nom le 18 octobre portent sur le mémoire des requérants du 4 août 1994. La commission fait observer que le système de l'ajustement de poste a "pour seul but" de garantir la parité du pouvoir d'achat entre les différents lieux d'affectation. Ce système ne peut donc, comme les requérants le souhaitent, assurer la parité de la rémunération de l'heure ouvrée. Les fonctionnaires étant à tout moment à la disposition du Directeur général, leurs heures de bureau n'ont "rien à voir" avec le calcul de la rémunération.

F. Dans les observations supplémentaires que le Tribunal l'a invitée à soumettre au point 1 de sa décision dans le jugement 1417, la commission maintient que le système d'ajustement de poste vise à préserver la parité du pouvoir d'achat des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures dans tous leurs lieux d'affectation et que les requérants ont tort d'attendre de ce système qu'il garantisse une rémunération égale pour un nombre égal d'heures de travail. Il est "mathématiquement" impossible d'obtenir ces deux résultats à la fois.

Les règles permettent que les horaires de travail varient d'un endroit à l'autre et ne prévoient pas de paiement d'heures supplémentaires aux fonctionnaires de la catégorie professionnelle. Les comparaisons entre la rémunération au sein du système commun et la rémunération des fonctionnaires de l'administration fédérale des Etats-Unis - qui constitue l'employeur de référence - ne tiennent pas compte des différences d'horaires hebdomadaires. L'Assemblée générale a, à maintes reprises, souscrit à la pratique de la commission qui consiste à dissocier les horaires de travail de la rémunération.

G. Dans les observations finales que le Tribunal les a invités à présenter au point 2 de sa décision dans le jugement 1417, les requérants font valoir que la commission n'a pas répondu à leur principale objection. Sous prétexte de répondre à leur thèse selon laquelle les règles et la pratique du régime commun violent des principes "fondamentaux" de droit, la CFPI se contente en fait de proclamer qu'elle a respecté les règles applicables en l'espèce.

Les requérants demandent l'octroi de dépens supplémentaires.

CONSIDERE :

1. Le système d'indemnité de poste appliqué dans le cadre du régime commun des Nations Unies, dont relève l'OMPI, est expliqué aux considérants 2 à 9 du jugement 1457 (affaires Di Palma et consorts).
2. Les requérants contestent les montants de leur rémunération pour août 1992. D'après eux, la semaine de travail est de 40 heures à Genève contre une moyenne de 35,625 heures à New York. Selon leur calcul fondé sur ces chiffres, leur rémunération aurait dû être de 11,8 pour cent plus élevée. Ils soutiennent que le multiplicateur établi par la Commission de la fonction publique internationale pour Genève - et que l'OMPI a utilisé pour calculer le montant de la rémunération des fonctionnaires appartenant à la catégorie professionnelle et aux catégories supérieures pour août 1992 - ne rendait pas compte de ce fait; que le multiplicateur avait donc été établi au mépris du principe "à travail égal, salaire égal" et que le montant de leur rémunération était trop faible.
3. La réponse de la défenderesse était pour l'essentiel que l'Organisation et son Directeur général étaient d'accord avec les conclusions des requérants. Le Tribunal, dans son jugement 1417, a donc invité la Commission de la fonction publique internationale à présenter des observations supplémentaires et les parties à présenter des observations finales.
4. L'article 1.3 du Statut du personnel de l'OMPI, dont le texte est énoncé ci-dessus sous A, prévoit que la durée normale de la semaine de travail est de 40 heures. La disposition 101.2 a) du Règlement du personnel de

L'Organisation des Nations Unies prévoit que le Secrétaire général fixera les heures normales de travail dans les divers lieux d'affectation.

5. Dans son ultime mémoire, la commission fait valoir que selon l'interprétation de la réglementation en vigueur qui a toujours prévalu, un horaire de travail différent est fixé pour chaque lieu d'affectation en fonction des impératifs locaux.

6. Le secrétariat de la commission a soumis à cette dernière une note à sa 38^{ème} session (juillet/août 1993) sur la relation existant entre le nombre d'heures de travail et la rémunération (ICSC/38/R.15.). Il est expliqué aux paragraphes 17 à 20 de cette note de quelle manière les "pratiques locales" peuvent influencer sur la semaine de travail. Il y est dit :

"... l'horaire de travail est un élément de la rémunération qui est pris en compte lors des enquêtes sur le traitement des agents des services généraux. Il est non seulement procédé, employeur par employeur, à un ajustement des traitements relevés dans le cadre de l'enquête qui tient compte des différences d'horaires de travail internes/externes, mais on encourage également les organisations à suivre un horaire de travail qui soit, dans toute la mesure du possible, conforme à la pratique locale. La commission a formulé en certaines occasions des recommandations aux chefs de secrétariat pour qu'un changement soit apporté à l'horaire de travail interne, lorsqu'il ressortait de l'examen des résultats concernant les services généraux, qu'il existait un écart notable entre les horaires de travail internes et externes. Il s'ensuit que le processus suivi pour mener l'enquête sur les services généraux influe sur les horaires de travail des organisations et donc sur l'horaire de travail des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur. Les horaires de travail des organisations reflètent donc souvent la pratique locale suivie pour les agents des services généraux."

Il est également dit dans la note que :

"L'horaire de travail du système commun des Nations Unies à New York ne fait pas exception à cette règle. ... D'une manière générale cela correspond au fait qu'à New York l'horaire de travail sur le marché du travail local est plus court que dans pratiquement toutes les autres villes des Etats-Unis."

Et que :

"On peut se demander pour quelle raison New York, lorsqu'on fait une comparaison avec toutes les autres villes des Etats-Unis, présente un horaire de travail moyen tellement plus court ... Le peu d'éléments que le secrétariat a pu obtenir ... amène à penser que l'horaire de travail plus court à New York est directement lié à la plus longue durée des trajets journaliers ... il ressort des statistiques en matière d'horaire de travail qu'à New York, l'horaire de travail est un des plus courts des Etats-Unis et que les horaires moyens des trajets journaliers y sont les plus longs. ..."

L'horaire de travail varie d'une ville siège du système commun à l'autre : c'est ainsi qu'à Montréal on travaille 34,7 heures par semaine, à New York 35,625, à Rome 37,5, à Vienne 39,3 et à Genève et à Paris 40. Il s'agit en l'espèce de savoir si les fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures en poste à Genève dans une organisation appartenant au système commun devraient recevoir une compensation du fait que leur semaine de travail est plus longue que celle de leurs homologues à New York. Selon les requérants, il n'y a pas de raison objective qui justifie l'écart entre l'horaire de New York et celui de Genève, et la commission a enfreint son devoir de diligence vis-à-vis du personnel en poste dans les villes autres que New York. La commission fait valoir en réponse que le système d'indemnité de poste a pour seul but d'assurer la parité dans le pouvoir d'achat de la rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures entre différents lieux d'affectation; que le nombre d'heures effectivement ouvrées dans un lieu d'affectation donné n'a aucun effet sur l'indemnité de poste; et que cette indemnité ne constitue pas le moyen approprié pour tenir compte de l'écart entre les horaires.

7. La commission a abordé la question des horaires de travail à sa 38^{ème} session. Ses conclusions figurent dans le rapport pour 1993 qu'elle a soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa 48^{ème} session (février 1994) (Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1993, Assemblée générale, documents officiels, 48^{ème} session, supplément No 30, A 48/30.). Le passage pertinent se trouve au paragraphe 181 de ce rapport qui se lit comme suit :

"La Commission a aussi estimé que la nature du travail des administrateurs était telle qu'elle ne se prêtait pas au strict respect d'un horaire de travail. De plus, les heures supplémentaires n'étaient pas payées au personnel de la catégorie des administrateurs dans le régime commun. De l'avis de certains membres de la Commission, l'application à des administrateurs d'un horaire de travail serait dégradante. La Commission n'a pas jugé possible, à cet égard, de mesurer les activités d'un administrateur d'après un horaire, comme cela se faisait pour les ouvriers payés à la pièce ou les employés de bureau auxquels on paie des heures supplémentaires. La Commission a estimé que les administrateurs étaient censés terminer une tâche ou un projet sans se préoccuper d'un horaire strict et sans attendre de compensation, ni financière, ni en heures de liberté, pour les heures supplémentaires effectuées. Il a été noté à cet égard que l'horaire de travail applicable aux lieux d'affectation du régime commun était fondé en grande partie sur les pratiques locales telles qu'elles avaient été déterminées à l'issue d'une enquête relative aux conditions d'emploi des agents des services généraux."

8. Dans la résolution No 48/224, adoptée à sa 48ème session, l'Assemblée générale a déclaré, dans une section intitulée "Relation entre le nombre d'heures de travail et la rémunération", qu'elle souscrit sans réserve aux opinions exprimées par la commission en la matière et qu'elle approuve sa décision de "maintenir la pratique actuelle du régime commun en ce qui concerne les heures de travail".

9. La commission fait observer que, conformément au principe dit "Noblemaire" (ce principe est expliqué dans le jugement 825 (affaires Beattie et Sheeran), aux considérants 1 à 5.) tel qu'il est appliqué à l'heure actuelle, on compare la rémunération des fonctionnaires des services organiques du système commun à celle de leurs homologues du service de référence, à savoir l'administration fédérale des Etats-Unis, que l'on tient compte dans cette comparaison de l'écart entre le coût de la vie à New York, ville de "base" du système commun et Washington, ville de base du service de référence, mais qu'on ne procède à aucun ajustement pour prendre en compte la différence de durée de la semaine de travail entre ces deux villes, même si pour des fonctionnaires de la même catégorie de l'administration fédérale des Etats-Unis la semaine est de 40 heures. En fait, il n'est procédé nulle part à un ajustement du système de rémunération des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures pour tenir compte d'une quelconque différence d'horaire de travail.

10. Le Tribunal reconnaît le bien-fondé de l'argument de la commission. Le système d'indemnité de poste n'a aucun rapport avec les différences d'horaire de travail puisqu'il n'a pour objet que la parité du pouvoir d'achat et ne constitue pas un bon moyen d'assurer une compensation des différences d'horaire de travail d'un lieu d'affectation à l'autre. Le système ne prévoit aucune péréquation des horaires de travail.

11. Le temps des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures est entièrement à la disposition de l'Organisation, et l'on attend, à bon droit, de ceux-ci qu'ils mènent à bien la tâche qui leur est assignée sans compensation pour le temps supplémentaire qu'ils pourraient y consacrer. Il est donc admissible de fixer leur semaine de travail en fonction des conditions existant dans leur lieu d'affectation sans procéder à aucun ajustement de leur rémunération pour tenir compte des différences d'horaire de travail au sein du système commun.

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

