

## QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2422

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par MM. D. A. C. et J. E. R. le 14 août 2003 et régularisées le 7 novembre 2003, la réponse de l'Agence du 17 février 2004, la réplique des requérants du 28 juin et la duplique de l'AIEA du 1<sup>er</sup> octobre 2004;

Vu le mémoire d'*amicus curiae* soumis le 1<sup>er</sup> juin 2004 par l'Association du personnel de l'AIEA;

Vu la lettre du 7 juillet 2004 adressée à la greffière du Tribunal par le secrétaire exécutif de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), dans laquelle il déclinait l'invitation du Tribunal à présenter des observations dans la présente affaire;

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. Pour les organisations relevant du régime commun des Nations Unies, l'Assemblée générale fixe le barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures (classes P 1 à D 2) par voie de résolutions appliquées par les organisations concernées. Aux termes de l'article 10, alinéa b), de son Statut, la CFPI fait, en la matière, des recommandations à l'Assemblée générale. Les traitements des fonctionnaires appartenant à ces catégories sont déterminés, conformément au principe Noblemaire, par comparaison avec ceux applicables dans la fonction publique nationale la mieux rémunérée, qui constitue à cet effet la «fonction publique de référence». En règle générale, ils sont fixés à un niveau légèrement supérieur à celui des traitements de cette fonction publique de référence, pour garantir notamment que les organisations soient en mesure d'attirer et de conserver à leur service un personnel de haute qualité venant de tous les pays. Depuis l'établissement du régime commun, la fonction publique de référence a toujours été l'Administration fédérale des Etats Unis d'Amérique.

La CFPI suit en permanence l'évolution des niveaux des traitements dans la fonction publique de référence et fait rapport chaque année à l'Assemblée générale. A la lumière de ces rapports, l'Assemblée fixe un barème des traitements indiquant les montants nets minima perçus par les fonctionnaires des classes P 1 à D 2 dans le monde entier. Ce barème est connu sous le nom de «barème des traitements de base minima». L'écart moyen entre les rémunérations perçues par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (ONU) des classes P 1 à D 2 à New York et les fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis occupant des postes équivalents à Washington, après ajustement pour tenir compte de l'écart du coût de la vie entre ces deux villes, est appelé «marge entre les rémunérations nettes». Celle-ci est exprimée en pourcentage : ainsi une marge de 114 signifie que les traitements nets des fonctionnaires de l'ONU de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures sont en moyenne de 14 pour cent plus élevés que ceux de leurs homologues employés dans la fonction publique de référence.

Dans sa résolution 40/244 du 18 décembre 1985, l'Assemblée générale a approuvé «la fourchette de 110 à 120, avec un point médian souhaitable de 115, définie pour la marge entre les rémunérations nettes [...], étant entendu que la marge serait maintenue à un niveau proche du point médian souhaitable, à savoir 115, pendant une certaine période». Depuis lors, l'Assemblée générale a réaffirmé à plusieurs reprises que cette fourchette et le point médian souhaitable continuaient à être applicables. Entre 1985 et 2002, la marge est pratiquement toujours restée dans la fourchette prescrite. Toutefois, comme cela est indiqué ci-dessus, la marge entre les rémunérations nettes représente la moyenne des marges pour chacune des classes P 1 à D 2. Or on a constaté au cours de cette même période des différences de marge importantes pour certaines classes. Si la marge est en effet toujours restée

supérieure au point médian souhaitable de 115 pour les classes P 1 à P 3, pour les classes P 4 à D 2 elle est restée inférieure à ce seuil et pour les classes D 1 et D 2 elle est même invariablement demeurée au dessous de 110.

Dans sa résolution 46/191 du 20 décembre 1991, l'Assemblée générale a prié la CFPI d'examiner les différences entre la rémunération nette des fonctionnaires des Nations Unies et celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis, classe par classe, et de lui faire rapport à ce sujet. Deux ans plus tard, elle a déclaré, dans sa résolution 48/224, que le déséquilibre entre les marges de chaque classe devrait être examiné dans le contexte des considérations d'ensemble qu'elle avait elle-même retenues, et elle a prié la CFPI de lui faire des propositions en ce sens. Or, bien que la CFPI et l'Assemblée générale aient poursuivi l'examen de cette question, ce n'est qu'en 2002 que des mesures ont été adoptées pour remédier à ce déséquilibre.

Dans son rapport pour 2002, après avoir noté que pour cette année là la marge entre les rémunérations nettes était estimée à 109,3, la CFPI a recommandé à l'Assemblée générale, en vue d'une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003, «un relèvement réel différencié du barème des traitements de base minima visant à remédier à la faible valeur de la marge aux classes supérieures et à ramener la valeur générale de la marge [au point médian souhaitable de 115]». Dans le barème des traitements qu'elle recommandait à l'Assemblée générale, la CFPI proposait des augmentations de traitement pour toutes les classes, allant de 0,45 pour cent pour la classe P 1 à 10,7 pour cent pour la classe D 2, la marge entre les rémunérations nettes passant ainsi à 115.

Dans sa résolution 57/285 du 20 décembre 2002, l'Assemblée générale, après avoir examiné le rapport de la CFPI, a approuvé un barème des traitements de base minima révisé qui, bien qu'impliquant également un relèvement réel différencié des traitements, s'écartait du barème proposé par la CFPI sur les points suivants : pas d'augmentation de traitement pour les classes P 1 à P 3; les augmentations octroyées pour les classes P 4 à D 2 étaient inférieures à celles recommandées par la Commission; la marge entre les rémunérations nettes résultant de ce nouveau barème était de 112,2; et le barème révisé devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cette résolution a été dûment appliquée par l'AIEA.

Le 28 mars 2003, les requérants, qui sont fonctionnaires de l'Agence, ont contesté à titre individuel l'application de la résolution 57/285 telle qu'elle leur avait été révélée par leur feuille de paie. Par des décisions individuelles datées du 15 juillet 2003, le Directeur général a rejeté leurs recours et les a autorisés à saisir directement le Tribunal, ce qu'ont fait les intéressés en présentant des requêtes identiques contre les décisions en question. Des requêtes similaires, s'appuyant sur des dossiers identiques, ont été formées par les fonctionnaires de deux autres organisations et font l'objet des jugements 2420, 2421 et 2423 également prononcés ce jour.

B. Les requérants avancent quatre arguments principaux à l'appui de leurs requêtes. Premièrement, ils affirment que l'Assemblée générale n'a pas appliqué le principe *patere legem quam ipse fecisti*, qui veut, comme l'a rappelé le Tribunal dans son jugement 51, que «[t]oute autorité [soit] liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée ni abrogée». Les requérants font valoir que l'Assemblée générale, ayant réaffirmé que la fourchette de 110 à 120 devrait continuer à s'appliquer et que la marge devrait être «maintenue pendant une certaine période aux alentours du point médian souhaitable, soit [115]», a violé sa propre règle en adoptant un barème des traitements de base minima dans lequel la marge, pour la classe P 1, sort de la fourchette, à 120,5, alors que la valeur générale de la marge pour l'ensemble des classes est de 112,2, chiffre qui, à leur avis, ne saurait être considéré comme se situant à un niveau «aux alentours du point médian souhaitable, soit [115]». De même, en adoptant un barème dans lequel les marges varient de 115,4 pour la classe P 2 à 111 pour la classe D 2, l'Assemblée générale n'a pas remédié de manière adéquate au déséquilibre des marges de chacune des classes, alors même qu'elle a prié à plusieurs reprises la CFPI de lui faire des propositions à ce sujet.

Deuxièmement, se référant au jugement 1821, les requérants rappellent que la méthodologie utilisée pour déterminer les ajustements de salaire doit garantir l'obtention de résultats «stables, prévisibles et transparents». Ils font valoir qu'alors que la recommandation de la CFPI relative au barème des traitements de base minima pour 2003 était fondée sur une méthodologie détaillée approuvée par l'Assemblée générale, rien ne prouve qu'en décidant d'adopter un barème différent l'Assemblée générale ait suivi une quelconque méthodologie.

Troisièmement, ils prétendent qu'aucun motif n'a été fourni à l'appui de la décision de l'Assemblée générale, qui semble n'avoir été motivée que par le souci de réaliser des économies aux dépens du personnel. Inversement, les raisons ayant conduit la CFPI à faire sa recommandation étaient bien connues et reflétaient un consensus, tant au sein de la Commission que parmi les représentants des organisations et du personnel, en faveur d'un retour de la

marge entre les rémunérations nettes à 115.

Enfin, ils considèrent que la décision de l'Assemblée générale est arbitraire puisqu'elle n'est ni équitable, ni «techniquement fondée», ni dûment motivée.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions attaquées dans la mesure où elles rejettent leurs recours et d'en tirer toutes les conséquences de droit, notamment en renvoyant les affaires devant l'Agence «pour reprise régulière de la procédure aux fins d'octroi au[x] requérant[s] des sommes qui [leur] sont légalement dues». Ils réclament également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'AIEA ne soulève pas formellement d'objection à la recevabilité de la requête mais exprime des doutes quant à la compétence du Tribunal pour statuer sur la légalité des résolutions de l'Assemblée générale. Elle fait observer que, bien que les requêtes soient dirigées contre l'application par l'Agence du barème des traitements en cause, elles impliquent une contestation de la procédure établie pour fixer les niveaux de rémunération dans le cadre du régime commun.

Invoquant la jurisprudence du Tribunal, et notamment le jugement 2252, la défenderesse rappelle que, puisque les décisions relatives au niveau des ajustements de salaire «relèvent du pouvoir d'appréciation de l'organisation, elles ne peuvent être revues par le Tribunal sauf si elles reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées». Elle fait valoir que, même s'il ressort de la jurisprudence que les organisations doivent s'assurer de la légalité des décisions ou des recommandations de la CFPI avant de les appliquer, les décisions de l'Assemblée générale ne peuvent être revues par les organisations du régime commun que pour les motifs précisés dans le jugement 2252. Lorsqu'il a appliqué le barème des traitements contesté, le Directeur général n'avait aucune raison de croire que celui-ci était entaché d'un vice dû à l'un de ces motifs et il s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu du Statut de la CFPI et des Statut et Règlement du personnel de l'Agence.

D'après la défenderesse, gérer la marge nette de rémunération n'est pas un simple exercice arithmétique et les décisions concernant les ajustements exigent de l'Assemblée générale qu'elle exerce son jugement. L'Agence fait valoir que les marges établies pour chaque classe n'ont qu'une valeur indicative et ne servent qu'à calculer la valeur générale de la marge. Quant au point médian souhaitable de 115, il ne constitue qu'un repère autour duquel il y a lieu de maintenir la marge pendant une certaine période. Le fait que les marges individuelles de chacune des classes soient différentes s'explique par des raisons valables liées en partie à la méthodologie utilisée pour les calculer et en partie à des considérations de politique des ressources humaines. En application des règles qu'elle avait arrêtées pour la gestion de la marge, l'Assemblée générale devait ramener la rémunération du personnel des Nations Unies dans la fourchette de variation de la marge, mais elle n'était pas tenue de rétablir la marge à 115 ni d'adopter les marges recommandées par la CFPI pour chaque classe.

L'Agence rejette l'argument selon lequel la décision de l'Assemblée générale ne reposait pas sur une méthodologie assurant la stabilité, la prévisibilité et la transparence des résultats. Elle souligne que la méthodologie établie pour gérer la marge a été appliquée, non seulement par la CFPI, mais aussi par la Cinquième Commission qui a fourni à l'Assemblée générale des conseils sur les aspects techniques de l'augmentation de traitement proposée et sur ses effets sur la politique générale, et par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires qui en a étudié les implications financières. S'agissant de l'allégation selon laquelle la décision n'a pas été motivée, l'Agence renvoie aux jugements 751 et 1329 en faisant observer que les vues exprimées lors du débat sur le rapport de la CFPI sont consignées dans des archives officielles facilement consultables.

Enfin, l'AIEA soutient que le barème des traitements en cause, qui a été établi par l'Assemblée générale dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et conformément à la méthodologie susmentionnée, ne découlait pas d'une décision arbitraire.

D. La réplique soumise au nom des deux requérants reprend les moyens présentés dans les requêtes. Les intéressés font par ailleurs valoir que le barème adopté par l'Assemblée générale ne permettait pas aux organisations d'offrir des traitements suffisamment compétitifs pour satisfaire le besoin, largement reconnu, de proposer de meilleures conditions de rémunération aux fonctionnaires de rang supérieur. A cet égard, le barème n'est pas conforme au principe Noblemaire, dont le but ultime, selon les requérants, est énoncé à l'article 101, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, dans les termes suivants :

«La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.»

E. Dans son mémoire d'*amicus curiae*, l'Association du personnel se déclare entièrement d'accord avec les arguments des requérants.

F. Dans sa duplique, l'Agence maintient sa position en faisant remarquer que dans leur réplique les requérants n'apportent aucun nouvel argument ni fait nouveau. S'agissant de la compétitivité, elle fait observer que les difficultés de recrutement qu'elle rencontre sont imputables au caractère hautement spécialisé de son travail et non au niveau des traitements.

## CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont des agents des classes P 2 et P 4 de l'AIEA qui ont présenté le 28 mars 2003 des recours dirigés contre la fixation de leur rémunération du mois de janvier 2003, conformément à une circulaire du 30 janvier 2003 mettant en application la résolution 57/285 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 2002. Le Directeur général ayant rejeté leurs recours par des décisions du 15 juillet 2003 et les ayant autorisés à saisir directement le Tribunal de céans, ils ont formé deux requêtes, qu'il y a lieu de joindre, pour demander l'annulation de ces décisions.

2. L'Association du personnel a présenté un mémoire d'*amicus curiae*. La défenderesse ne s'oppose pas à la prise en considération de ces observations, tout en soulignant que les représentants du personnel n'avaient fait aucune objection à la mise en application des nouveaux barèmes à l'AIEA lorsqu'ils avaient été consultés. Cette circonstance ne peut évidemment pas empêcher l'Association du personnel de présenter des observations différentes, que le Tribunal accepte de prendre en considération pour les raisons exposées dans le jugement 2420, également prononcé ce jour, étant précisé que ces observations ne doivent pas être regardées comme constituant un mémoire en intervention.

3. Pour l'essentiel, les arguments échangés entre les requérants et l'Agence sont analogues à ceux qui ont été analysés dans ledit jugement, même s'ils sont formulés d'une manière légèrement différente par la défenderesse, et ils appellent, *mutatis mutandis*, les mêmes réponses.

4. Outre cette référence au jugement 2420, le Tribunal prend acte de ce que, tout en soutenant que les organisations relevant du régime commun ne peuvent mettre en cause le pouvoir «indiscutable» de l'Assemblée générale des Nations Unies pour fixer les barèmes des traitements, l'Agence admet que, conformément au jugement 2252, les décisions prises dans le cadre du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes peuvent être revues par le Tribunal si elles reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées. Le jugement en question prend d'ailleurs la précaution de préciser que, «[l]orsque le niveau des ajustements de salaire est fixé par un organisme extérieur à une organisation internationale, il appartient à celle-ci de s'assurer que les chiffres proposés ne sont pas contraires au droit». Il n'y a pas lieu de répondre autrement à l'argument selon lequel les organisations du régime commun seraient liées par les décisions prises, sur la base des recommandations de la CFPI, par l'Assemblée générale des Nations Unies.

5. La défenderesse souligne longuement dans sa duplique les difficultés spécifiques qu'elle rencontre dans sa politique de recrutement, compte tenu de la nature de son activité. Mais elle affirme — et il n'y a pas lieu de mettre en doute ses déclarations — que ses difficultés seraient les mêmes si le barème recommandé par la CFPI avait été adopté et, à l'inverse, qu'elle ne peut soutenir que le barème adopté par l'Assemblée générale a entravé ses efforts de recrutement. Elle insiste à juste titre sur le caractère relativement modeste des différences entre les deux barèmes des traitements, c'est à dire celui proposé par la CFPI et celui adopté par l'Assemblée générale, et affirme que la prise en compte du barème le plus favorable n'aurait probablement pas amélioré de manière significative la compétitivité de l'AIEA en tant qu'employeur, compte tenu de la situation existant dans l'industrie nucléaire. En tout état de cause, le Tribunal ne trouve dans le dossier aucun élément précis permettant d'affirmer que la fixation du barème des traitements au niveau litigieux empêche la défenderesse de recruter du personnel supérieur de haute qualité, alors surtout qu'elle précise recruter principalement du personnel des classes P 4 et

au dessus.

6. Compte tenu des considérations figurant dans le jugement 2420 et des précisions données dans le présent jugement, le Tribunal estime ne pouvoir accueillir les requêtes.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice Président, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

James K. Hugessen

Agustín Gordillo

Catherine Comtet