

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaires BERLIOZ, HANSSON, HEITZ, PARY (No 2) et SLATER

Jugement No 1265

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) par M. Jean-Pierre Berlioz, Mme Patricia Hansson, Mme Gisèle Heitz et Mme Mary Slater, ainsi que la seconde requête formée contre la même organisation par M. Lazaro Pary le 26 novembre 1992, et régularisées le 8 décembre 1992, la réponse unique de l'OMPI en date du 9 février 1993, la réplique des requérants du 9 mars et la lettre du 15 mars 1993 de l'Organisation déclarant qu'elle n'avait pas d'autres observations à faire;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 3.1 b), 3.5 et 12.1 a) du Statut du personnel et la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel du Bureau international de l'OMPI, les articles 1, 9, 12 et 18 du Statut de la Commission de la fonction publique internationale, le paragraphe 54 du document adopté par ladite commission en 1988 et intitulé "Rémunération des agents de la catégorie des services généraux : méthode générale révisée s'appliquant aux enquêtes sur les conditions d'emploi les plus favorables dans les villes sièges" et le paragraphe 1 de l'annexe IV de ce document;

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'Assemblée générale des Nations Unies a créé la Commission de la fonction publique internationale (ci-après dénommée la CFPI) "pour assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies".

La CFPI a des pouvoirs variables selon les objets. En matière de traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux, ces pouvoirs sont énoncés à l'article 12.1 de son Statut comme suit :

"Au siège des organisations et dans les autres lieux d'affectation ..., la Commission établit les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local et fait des recommandations à ce sujet".

Suite à une enquête menée à Genève conformément à un document adopté par la CFPI en 1988 et intitulé "Méthode générale révisée s'appliquant aux enquêtes sur les conditions d'emploi les plus favorables dans les villes sièges" (ci-après nommée la Méthode générale), la CFPI a adopté, en mars 1991, un nouveau barème des traitements pour la catégorie des services généraux, et a recommandé que l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations participant au régime commun appliquent ce barème à leurs fonctionnaires en poste à Genève.

Les requérants appartiennent à la catégorie des services généraux de l'OMPI. Par un avis au personnel portant le numéro 35/1991 et daté du 6 mai 1991, les fonctionnaires de l'Organisation ont été informés qu'un nouveau barème des traitements de la catégorie des services généraux a été provisoirement décrété et appliqué - avec effet rétroactif au 1er janvier 1991 - par le Directeur général en application de l'article 12.1 a)* du Statut du personnel. L'application de cette décision de nature générale dans le cas particulier de chacun des requérants leur a été notifiée par les relevés de leur traitement du mois de juin 1991, distribués le 21 juin. Le barème en question a été approuvé par le Comité de coordination de l'OMPI le 2 octobre 1991. (*Cet article a la teneur suivante : "Le Directeur général peut proposer des amendements au présent Statut. Ceux-ci entreront en vigueur après approbation par le Comité de coordination. Toutefois, tout amendement consistant à adapter certaines dispositions du présent Statut aux changements intervenus dans les dispositions concernant le personnel des Nations Unies ou des institutions spécialisées des Nations Unies ("régime commun") et, en particulier, à tout ajustement des traitements et indemnités dans le régime commun, tel qu'il est appliqué à Genève, peut être provisoirement décrété et appliqué par le Directeur général pourvu que les montants nécessaires puissent s'inscrire dans le cadre du budget".)

Entre le 10 et le 16 juillet, les requérants ont, en vertu de la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement du personnel,

adressé au Directeur général des lettres pour lui demander de reconsidérer sa décision de leur appliquer ledit barème.

A l'appui de leurs demandes, ils ont fait valoir qu'en établissant le nouveau barème des traitements, la CFPI a pris deux décisions contraires à la Méthode générale : d'une part, pour convertir les salaires bruts versés par un employeur dont les employés non suisses sont exemptés de l'impôt et les salaires bruts versés par deux autres employeurs qui ont négocié un accord de franchises fiscales avec les autorités compétentes, elle a appliqué les barèmes d'imposition normaux, en méconnaissance, non seulement de la simple logique, mais également du paragraphe 54 de la Méthode générale (ce paragraphe précise que "... Lorsque les salaires bruts sont convertis en salaires nets, il faudrait tenir compte des abattements, des dégrèvements et des remises correspondant à la catégorie et/ou à la classe des salaires intéressés..."); d'autre part, en établissant les points de correspondance intérieure, elle a tenu compte des échelons 13 et 14 en vigueur dans deux organisations (l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)), en méconnaissance du paragraphe 1 de l'annexe IV de la Méthode générale (**Selon ce paragraphe, "... on calcule le traitement moyen des fonctionnaires relevant du régime commun des Nations Unies au lieu d'affectation en cause pour chaque classe considérée en utilisant des données sur le nombre de fonctionnaires en poste à chaque échelon (compte non tenu des échelons pour ancienneté) et les traitements correspondants...").

Par des mémorandums en date du 19 août, le directeur de la Division du personnel a répondu à chacun des requérants que, aux termes de l'article 12.1 a) du Statut, le Directeur général "n'avait pas la possibilité de décréter et n'a pas la possibilité d'appliquer un barème différent".

En novembre 1991, les requérants ont introduit des recours auprès du Comité d'appel de l'Organisation. En vue de répondre à ces recours, et à la demande du Comité d'appel, l'administration a demandé au secrétariat de la CFPI des informations sur la méthodologie employée pour déterminer le barème contesté. Dans son rapport en date du 17 juin 1992, le comité, tout en considérant que les griefs des requérants étaient fondés, s'est néanmoins déclaré convaincu que le Directeur général n'avait d'autre choix que d'appliquer le barème recommandé par la CFPI et que, par conséquent, il ne pouvait pas lui recommander de modifier sa position. Le 9 septembre 1992, le Directeur général a adressé à chacun des requérants un mémorandum notifiant le maintien de la décision entreprise devant le Comité d'appel. Ces mémorandums comportent les décisions contestées devant le Tribunal.

B. Les requérants invoquent la nullité des décisions individuelles attaquées au motif qu'elles constituent l'application d'une mesure de caractère général et préalable elle-même entachée de nullité.

S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal, ils affirment que le Directeur général est tenu d'examiner la validité de tout instrument qui forme le support juridique de sa propre décision. Il ne saurait se retrancher derrière l'obligation qu'il a, en vertu de l'article 12.1 a) du Statut du personnel, de décréter et appliquer provisoirement des "ajustements des traitements et indemnités [intervenues] dans le régime commun tel qu'il est appliqué à Genève", sans encourir le risque d'annulation de sa décision par le Tribunal. Quelque inconfortable que puisse être sa situation dans un cas de ce genre, il est lié par le principe du respect du droit. Le fait que le Comité de coordination ait approuvé l'amendement en question est sans pertinence.

Les requérants soutiennent que les décisions de la CFPI violent deux principes. Il s'agit, d'une part, du principe Fleming - selon lequel, pour ce qui concerne la catégorie des services généraux, les "conditions d'emploi, c'est-à-dire la rémunération versée et les autres éléments fondamentaux de la rémunération, doivent être parmi les plus favorables dans la localité [d'affectation]" -, car les décisions de la CFPI ont eu pour effet que leurs conditions d'emploi ne peuvent plus être considérées comme étant parmi les plus favorables de la place de Genève. D'autre part, la CFPI n'a pas respecté les critères qu'elle a elle-même énoncés dans la Méthode générale et, ce faisant, elle a violé le principe général *patere legem quam ipse fecisti*.

En ce qui concerne les exonérations d'impôts, les requérants prétendent que la CFPI a commis deux erreurs de fait : la première en considérant qu'on pouvait raisonnablement déduire des impôts suisses d'un traitement non soumis à ces impôts, ou déduire la totalité des impôts suisses du traitement d'un employé bénéficiant d'un abattement; la deuxième en se méprenant sur les caractéristiques du marché du travail genevois.

Pour ce qui concerne les échelons supplémentaires accordés aux membres du personnel de la catégorie des services généraux par l'OIT et l'OMS, les requérants affirment que la CFPI a commis trois erreurs de droit. Premièrement, lesdits échelons sont illégaux en vertu de la résolution 45/241, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies

en décembre 1990 sur la recommandation de la CFPI elle-même. Celle-ci ne pouvait dès lors valablement en tenir compte. Deuxièmement, c'est à tort que la commission a interprété la Méthode générale comme excluant le seul échelon 12. Troisièmement, à supposer que la Méthode générale n'exclue expressis verbis que le seul échelon 12, la CFPI se devait d'interpréter le texte en cause comme excluant, a fortiori, les échelons supérieurs.

Sous le même point, les requérants soutiennent que la décision de la CFPI de classer les agents de l'OIT et de l'OMS au bénéfice d'échelons supérieurs au douzième est discriminatoire envers les agents des organisations qui n'ont pas prévu de tels échelons, car ceux-ci sont pénalisés par la pratique de ces deux organisations. Il est clair, d'après eux, qu'il s'agit d'une mesure de rétorsion visant ces deux organisations, ainsi que celles de la place de Genève qui ont une attitude critique envers la CFPI. Le personnel concerné a été pris en otage par la CFPI dans le conflit qui l'oppose aux organisations jugées par elle récalcitrantes. Ces agissements sont d'une gravité telle qu'ils justifient une indemnité spéciale.

Les requérants dénoncent, enfin, les entraves apportées par le secrétariat de la CFPI au règlement du litige.

Ils demandent au Tribunal d'ordonner a) l'annulation de la décision du Directeur général de calculer les traitements versés aux requérants depuis le mois de juin 1991 (y compris au titre de la rétroactivité au 1er janvier 1991) sur la base des décisions entachées de nullité de la CFPI; b) le versement à chacun des requérants de la différence entre les traitements indûment réduits et les traitements recalculés en éliminant de la base de calcul les effets des décisions de la CFPI, assortie d'un intérêt au taux de 8 pour cent l'an; c) le paiement à chacun des requérants d'une indemnité que le Tribunal fixera, pour le préjudice occasionné par la violation de ses droits fondamentaux; et d) le paiement à chacun d'entre eux d'une somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse déclare que le choix par la CFPI de la méthode à employer pour déterminer le barème contesté n'est pas le fait de l'Organisation mais relève pleinement de la compétence de la CFPI. D'ailleurs, les informations fournies par le Bureau international de l'OMPI au Comité d'appel proviennent entièrement du secrétariat de la CFPI. L'Organisation ne confirme ni ne dément les allégations des requérants.

D. Dans leur réplique, les requérants constatent que le contenu de la réponse de la défenderesse ne contredit en rien, pour l'essentiel, celui de leurs requêtes. Ils maintiennent leurs conclusions.

CONSIDERE :

1. Les requérants, agents des services généraux de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), établie à Genève, demandent au Tribunal :

- d'annuler la décision du Directeur général de l'OMPI de calculer les traitements versés depuis le mois de juin 1991 (y compris au titre de la rétroactivité au 1er janvier 1991) sur la base des dispositions, selon eux entachées de nullité, prises par la Commission de la fonction publique internationale (ci-après CFPI ou "la commission");
- d'ordonner au Directeur général de verser à chacun des requérants la différence entre les traitements, indûment réduits, et les traitements correctement recalculés, augmentée d'un intérêt au taux de 8 pour cent l'an;
- de condamner le Directeur général à verser à chacun des requérants une indemnité pour violation de ses droits fondamentaux, ainsi que la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

2. Il résulte du dossier que l'Organisation défenderesse, ayant adhéré au "régime commun" géré par la CFPI, a procédé en 1991 à une révision des salaires du personnel des services généraux conformément à un barème établi par la CFPI pour les organisations ayant leur siège à Genève. Cette révision a apporté une augmentation des salaires en valeur nominale, mais les requérants considèrent que l'ampleur de l'augmentation ne correspond pas au montant qui leur était dû conformément à la méthode d'analyse des données locales mise en vigueur par la commission et acceptée par l'Organisation.

3. Cette méthode, fondée sur le "principe Fleming", dont la portée a été rappelée dans le jugement 1000 (affaires Clements, Patak et Rödl), consiste à aligner les salaires du personnel de la catégorie des services généraux sur les rémunérations d'employeurs représentatifs, choisis parmi les meilleurs du lieu d'emploi, en vue de permettre aux organisations internationales de recruter sur place un personnel correspondant pleinement aux exigences d'aptitude formulées par les divers statuts. Il apparaît du dossier que la CFPI a procédé à une enquête auprès de divers employeurs représentatifs à Genève, pendant une période allant de novembre 1990 à janvier 1991, et que ses

conclusions font l'objet d'un rapport portant la cote ICSC/33/R.17. C'est ce rapport qui forme la base du barème de rémunération fixé pour le personnel de la catégorie des services généraux des organisations appartenant au "régime commun" établies à Genève.

4. Les requérants soulèvent des critiques relatives à deux éléments spécifiques de ce rapport : d'une part, pour ce qui concerne les données recueillies auprès des employeurs locaux, la CFPI n'aurait pas tenu compte, dans le calcul des rémunérations nettes, de franchises fiscales accordées par les autorités suisses à une partie du personnel de certains employeurs; d'autre part, pour ce qui est de l'évaluation des traitements versés aux agents de la catégorie des services généraux, la commission aurait pris en compte des échelons dits "d'ancienneté" accordés sous forme d'un treizième et d'un quatorzième échelon par l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé, alors que, selon les normes du régime commun, la carrière des agents devrait plafonner au niveau du onzième ou, selon la méthode appliquée, du douzième échelon. Ces deux facteurs, dérogoires de la Méthode générale fixée par la CFPI, auraient eu pour effet de réduire d'environ deux points de pourcentage l'augmentation salariale à laquelle les fonctionnaires de l'OMPI auraient eu droit.

5. En présence des objections soulevées à ce sujet par le personnel, l'OMPI a essayé, avec quelque insistance, d'obtenir des informations plus précises auprès du secrétariat de la CFPI. Il résulte des réponses reçues :

a) en ce qui concerne les exemptions fiscales obtenues en faveur de leur personnel par certains employeurs locaux auprès des autorités suisses, qu'il s'agit d'exonérations accordées pour le personnel non résident, de manière que cet avantage n'était pas considéré par la commission comme typique de la condition du personnel localement recruté;

b) en ce qui concerne les échelons d'ancienneté, que la commission les a effectivement pris en compte en raison du fait que l'OIT et l'OMS avaient refusé, en les maintenant, de se mettre en règle avec les normes du régime commun.

6. Dans les mêmes communications, le secrétariat de la CFPI indique que la prise en compte des franchises fiscales aurait entraîné une augmentation de l'échelle des salaires de 1,06 pour cent; l'élimination des échelons d'ancienneté; une augmentation de 0,93 ou de 0,47 pour cent, selon le choix de l'échelon final pris comme base de calcul.

7. Le secrétariat de la CFPI ajoutait, en outre, dans sa correspondance, qu'il fallait tenir compte de ce que ces facteurs faisaient partie d'une décision globale complexe, dont les éléments étaient interdépendants et sujets à appréciation.

8. Le litige a été soumis par les requérants au Comité d'appel de l'OMPI, conformément aux règles statutaires. Dans son rapport du 17 juin 1992, le Comité d'appel a porté un jugement assez sévère sur les mesures litigieuses de la CFPI. Il considère les réponses du secrétariat de la CFPI comme dilatoires et incomplètes. Quant aux exonérations fiscales, il estime que la présence de nombreux travailleurs frontaliers ferait partie des caractéristiques du marché du travail genevois et que ce facteur aurait donc dû être pris en considération au titre des conditions locales d'emploi. Pour ce qui est de la prise en compte des "échelons d'ancienneté", le comité relève que l'Assemblée générale des Nations Unies aurait exigé dès 1990 la suppression desdits échelons et que la décision de la CFPI aurait dès lors le caractère d'une "mesure de rétorsion collective" dont on ne saurait étendre l'effet à l'OMPI, qui respecte les normes du régime commun dans le traitement qu'elle accorde à son personnel.

9. Le Comité d'appel conclut en conséquence que l'application du barème prescrit par la CFPI aurait lésé les agents de l'Organisation et fixe le montant de ce désavantage au niveau de 1,99 point de pourcentage; il reconnaît toutefois que le Directeur général n'aurait pas eu d'autre choix que d'accepter le barème établi par la CFPI et de le soumettre à l'approbation du Comité de coordination, acquise le 2 octobre 1991.

10. C'est cette dernière branche des conclusions du Comité d'appel que retint le Directeur général : considérant qu'il n'avait pas d'autre alternative que de mettre en vigueur le barème fixé par la CFPI, il rejeta les réclamations par des décisions individuelles qui portent la date du 9 septembre 1992.

11. C'est contre ces décisions que sont dirigés les recours portés devant le Tribunal. A l'appui de leurs requêtes, les requérants développent les deux griefs déjà admis par le Comité d'appel. Ils y ajoutent un troisième grief de caractère plus général, à savoir une violation de leurs droits fondamentaux. Ce grief est articulé en deux branches : d'une part, une atteinte à l'honneur des fonctionnaires; d'autre part, la violation de leur droit à un recours effectif. Le premier reproche est adressé exclusivement à la CFPI; le second s'adresse simultanément à la CFPI et à

l'Organisation défenderesse.

12. Ce dernier reproche revient en substance à dire que les agents de l'OMPI sont privés de droit de recours effectif en raison du fait que la CFPI, tout en ayant le pouvoir de lier l'Organisation dont ils dépendent, échappe elle-même à tout contrôle juridictionnel. Les requérants suggèrent dès lors que la CFPI soit invitée à venir défendre elle-même ses mesures devant le Tribunal.

13. L'Organisation, pour sa part, a présenté une défense purement formelle. En effet, dans son mémoire, le Directeur général se borne à exposer que la méthodologie employée pour déterminer le barème des traitements de la catégorie des services généraux n'est pas le fait de l'Organisation, mais relève pleinement de la compétence de la CFPI. Dans ces conditions, l'Organisation ne serait pas en mesure de faire des observations de quelque ordre que ce soit, sur le processus de la réadaptation des traitements, sur les renseignements communiqués par la CFPI à ce sujet, ou sur les arguments développés par les requérants. Le Directeur général ajoute qu'il résulte d'une observation formulée le 3 septembre 1992 par le secrétaire de la CFPI, à la suite de la communication du rapport du Comité d'appel, que la commission serait prête à se faire entendre par le Tribunal si tel était son souhait.

14. Avant d'entrer dans le fond de l'affaire, le Tribunal estime utile de faire, à titre préalable, les observations suivantes, destinées à préciser l'objet et le cadre du litige.

a) Tout en respectant la libre appréciation du Comité d'appel et la liberté de parole des requérants dans la défense de leurs intérêts, le Tribunal tient à marquer ses distances à l'égard de certaines observations inutilement critiques, voire polémiques, adressées à la CFPI. Il écarte pour cette raison d'avance le grief tiré par les requérants d'une atteinte à l'honneur des fonctionnaires par les méthodes de la commission.

b) Après avoir considéré les réponses données par la CFPI aux demandes de l'OMPI, le Tribunal reconnaît l'objectivité des informations fournies et la pertinence des explications données par la commission sur les raisons de ses évaluations. Le Tribunal prend acte de ce que la CFPI serait disposée en cas de besoin à prendre part à la procédure, et il reconnaît qu'une telle coopération entre dans le cadre de ses règles de procédure et peut constituer une contribution à l'administration de la justice. Il estime toutefois qu'en l'occurrence les renseignements fournis par le secrétariat de la CFPI au cours des stades antérieurs de la procédure sont suffisants pour lui permettre de connaître les intentions de la commission et de résoudre les problèmes litigieux.

c) Compte tenu des arguments développés par les requérants, de la position prise par la défenderesse et des éléments d'information fournis par la CFPI, le Tribunal examinera, en premier lieu, les problèmes qui ont trait à l'étendue de sa juridiction, à savoir : d'une part, le grief tiré par les requérants d'une atteinte au droit fondamental des fonctionnaires à un recours effectif contre les actes de la CFPI; d'autre part, la mise en garde exprimée par la CFPI au sujet du pouvoir d'appréciation inhérent à la détermination du barème des traitements et de l'interdépendance des différents facteurs qui interviennent dans cette opération.

d) A la lumière des résultats de cet examen, le Tribunal abordera les deux problèmes concrets soulevés par les requêtes, à savoir : l'élimination des franchises fiscales dans l'évaluation des rémunérations nettes versées par les employeurs locaux et la prise en compte des échelons d'ancienneté pour la détermination des traitements de référence valables pour les organisations faisant partie du régime commun.

Sur la juridiction du Tribunal et le droit des fonctionnaires à un recours effectif

15. Les requérants se plaignent de la difficulté, sinon de l'impossibilité, pour eux, de mettre en cause les dispositions qui affectent le niveau de leur rémunération, dans la mesure où celles-ci ne sont pas déterminées en pleine autonomie par l'Organisation dont ils relèvent, mais lui sont imposées d'autorité, au nom du "régime commun", par un organe - la CFPI - qui échappe à la juridiction du Tribunal. Ils estiment que, de ce fait, leur droit fondamental à l'ouverture d'un recours effectif devant un juge indépendant a été lésé.

16. L'examen de ce grief suppose que soient tirés au clair les rapports entre l'Organisation et le "régime commun".

17. Le Statut de la CFPI a été approuvé par la résolution 3357 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 18 décembre 1974. Ce statut comporte les dispositions suivantes qui ont un rapport direct avec le présent litige :

A l'égard des organisations qui font partie du régime commun la CFPI exerce les pouvoirs définis par son statut et qui sont,

- en général, d'"assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi" dans les organisations adhérentes (art. 1, paragr. 1);

- de travailler "à établir une fonction publique internationale unifiée par l'application de normes, de méthodes et de dispositions communes en matière de personnel" (art. 9);

- localement, d'établir "les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux" (art. 12, paragr. 1).

Dans ses rapports avec les organisations adhérentes la CFPI agit en général par voie de définition de principes, de fixation de directives et de recommandations (art. 18).

18. L'adhésion de l'OMPI au régime commun est prévue par un accord conclu avec les Nations Unies et entré en vigueur le 17 décembre 1974. L'article 15 de cet accord, consacré aux arrangements concernant le personnel, dispose :

"a) Dans l'intérêt des normes uniformes en matière d'emploi sur le plan international, l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation conviennent de mettre au point, dans la mesure du possible, des normes communes concernant le personnel, des méthodes et des arrangements destinés à éviter des différences injustifiées dans les termes et conditions d'emploi, à éviter une concurrence dans le recrutement du personnel et à faciliter les échanges de personnel mutuellement souhaitables et profitables.

b) L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation conviennent : i. De se consulter de temps à autre sur les questions d'intérêt commun concernant les termes et conditions d'emploi des fonctionnaires et du personnel, afin d'assurer autant d'uniformité que possible dans ce domaine; ..."

19. Bien que le Statut de la CFPI ait ménagé une certaine souplesse dans la définition donnée aux moyens d'action de la commission, l'adhésion au régime commun crée à charge des organisations une obligation de tout faire de bonne foi en vue de transposer dans leur ordre interne les principes, les règles et les recommandations de la CFPI et de tirer les conséquences des constatations de fait qu'elle est amenée à faire en vertu de l'article 12 de son statut.

20. Pour sa part, l'OMPI a assuré l'exécution de ces engagements en introduisant, dans son statut, des dispositions qui reconnaissent d'avance les barèmes et multiplicateurs fixés par la CFPI. Il faut mentionner à cet égard :

- l'article 3.1 b), relatif au montant des traitements;

- l'article 3.5, relatif à l'indemnité de poste (voir à ce sujet le jugement 1239 (affaires Baeumer, Claus et Hansson));

- l'article 12.1 a), qui donne au Directeur général le pouvoir de prendre à titre provisoire les mesures nécessaires en vue d'assurer sans délai la conformité des dispositions statutaires avec le régime commun.

21. L'Organisation a ainsi répondu pleinement aux engagements découlant pour elle de son adhésion au régime commun. Mais elle n'a pas pu de ce fait exclure ou limiter la responsabilité qu'elle porte envers son personnel ni amoindrir la protection judiciaire qu'elle leur doit. Le Tribunal a déjà fait ressortir cette responsabilité en soulignant l'obligation pour une organisation qui introduit dans son droit statutaire des éléments dérivés du régime commun, ou d'un autre régime extérieur, de vérifier la légalité des dispositions qu'elle reprend pour les introduire dans son ordre interne (voir à ce sujet le jugement 825 (affaires Beattie et Sheeran)), au considérant 18, qui renvoie à son tour au jugement 382 (affaires Hatt et Leuba), au considérant 6.

22. Le Tribunal a précisé, au considérant 12 de son jugement 1000, déjà cité, que :

"tout fonctionnaire international peut, dans un litige portant sur une décision qui le concerne directement, invoquer la nullité de toute mesure de caractère général ou préalable qui en forme le support juridique, même si elle émane d'une autorité extérieure à l'organisation dont il relève".

Il en résulte que les requérants peuvent mettre en cause, dans la présente procédure, la validité de toute norme de la CFPI qui sert de support aux décisions qui les concernent, quelle que soit la technique utilisée pour transposer une telle disposition dans l'ordre interne de l'Organisation.

23. Cette analyse fait apparaître que la difficulté rencontrée par les requérants a son origine non dans l'action d'un organe qui échappe à la juridiction du Tribunal, mais dans l'attitude contradictoire du Directeur général qui, après avoir fait ce qui était nécessaire pour assurer la transposition intégrale du barème contesté dans le droit interne de l'Organisation, en se solidarisant ainsi sans réserve avec les décisions de la CFPI, a empêché, par son attitude de non-coopération, que s'institue devant le Tribunal la discussion contradictoire qui est l'une des caractéristiques essentielles du processus judiciaire et la condition, aussi, d'une information adéquate du juge (voir à ce sujet les considérants 13 et 14 du jugement 1197 (affaires Baeumer, Claus et Hansson)). La même critique s'adresse au Comité d'appel de l'Organisation qui, après avoir donné les raisons qui lui paraissaient vicier le barème fixé par la CFPI, a recommandé au Directeur général de l'appliquer quand même, au motif qu'il n'avait pas d'autre choix.

24. Or, il résulte de ce qui précède qu'en transposant dans son ordre intérieur les normes du régime commun, l'Organisation a assumé à l'égard de son personnel la responsabilité des illégalités que ces normes peuvent comporter ou entraîner. Dans la mesure où de telles normes apparaissent comme non valables, elles ne peuvent pas être imposées aux fonctionnaires et l'Organisation devra y substituer, le cas échéant, des dispositions conformes au droit de la fonction publique internationale. Tout cela est un élément fondamental de la légalité internationale que le Tribunal a pour mission de sauvegarder. Il apparaît donc que les droits des requérants en matière judiciaire sont sauvegardés grâce à la reconnaissance par l'Organisation défenderesse de la juridiction du Tribunal. En effet, cette juridiction ne peut être limitée par l'introduction, dans le Statut de l'Organisation, de règles édictées par des instances qui échappent à la compétence du Tribunal.

Sur le contrôle judiciaire du pouvoir d'appréciation de la CFPI en matière de fixation de salaires

25. Dans ses communications à l'Organisation défenderesse la CFPI a relevé la complexité des facteurs qui servent à déterminer les niveaux de rémunération du personnel et le pouvoir d'appréciation nécessairement inhérent aux opérations qui interviennent dans la détermination d'une grille de salaires.

26. Il va sans dire que le juge ne saurait intervenir dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, ni dans la formulation de la politique salariale qui l'inspire; il n'en reste pas moins que le Tribunal exerce en cette manière un pouvoir de contrôle bien défini, dont trois aspects sont à relever dans ce contexte.

27. En premier lieu, il lui appartient de vérifier en cas de contestation si la méthodologie développée dans ce domaine par la CFPI a été correctement observée. En effet, cette méthodologie est un important facteur de stabilité, de prévisibilité et de transparence. La commission est certes libre dans le choix de ses méthodes, mais une fois que celles-ci ont été établies, le personnel peut s'attendre à ce qu'elles soient respectées en toutes circonstances à son égard.

28. En second lieu, même si des facteurs d'appréciation divers doivent être combinés en vue de parvenir à une définition globale des niveaux de rémunération, il est des facteurs spécifiques, dans ce mécanisme de type comparatif, qui sont susceptibles d'être détachés de l'ensemble et de faire l'objet d'une évaluation critique. Le jugement 1000 fournit, encore une fois, l'exemple de ce que ce procédé peut conduire à des résultats significatifs. Dans la présente affaire, les renseignements fournis par la CFPI montrent qu'il est parfaitement possible de cerner les facteurs discutés par les requérants et même de chiffrer de manière précise leur incidence sur les échelles de rémunération.

29. En troisième lieu, le Tribunal, à l'instar d'autres juridictions administratives, internationales et nationales, a défini les critères de ce qu'on peut appeler un contrôle "externe" ou "marginal" des décisions relevant du pouvoir d'appréciation, rappelés eux aussi au considérant 12 du jugement 1000. En l'occurrence, les requérants ont plaidé en substance l'arbitraire résultant du fait que la CFPI a pris en compte, d'un côté de la balance, les échelons "d'ancienneté" ci-dessus décrits mais a refusé, de l'autre côté, de faire entrer dans son calcul certaines franchises fiscales.

30. C'est dans ce cadre que le Tribunal examinera les griefs des requérants dans le plein respect, par ailleurs, de la discrétion de la CFPI et des organes dirigeants de l'Organisation défenderesse.

Sur le refus de la CFPI de prendre en compte les exonérations fiscales accordées aux salariés locaux

31. Pour ce qui concerne le refus, par la CFPI, de prendre en compte les exonérations fiscales accordées par les autorités suisses à certains salariés des employeurs locaux, le Tribunal ne peut qu'approuver l'appréciation portée

par la commission.

32. Selon la méthodologie appliquée, il convient en effet de prendre en considération, aux fins de la comparaison des rémunérations, les salaires nets, ce qui a amené la commission à déduire, des rémunérations versées par les employeurs locaux, les impôts prélevés par les autorités fiscales nationales du siège de l'Organisation.

33. Puisqu'il s'agit, par hypothèse, d'un personnel recruté sur place, la commission a été fondée à considérer comme typique, aux fins de la comparaison, le personnel soumis au droit fiscal commun du lieu de leur activité. Or, les exonérations fiscales invoquées par les requérants constituent un régime d'exception, limité, selon les indications fournies par la CFPI, à des travailleurs non résidents. Selon la logique de la situation, et contrairement à ce que pensent les requérants et le Comité d'appel, il ne s'agit donc pas d'un véritable avantage fiscal, mais d'exonérations accordées en fonction d'une répartition des recettes fiscales entre l'Etat de résidence et l'Etat d'emploi.

34. Il apparaît ainsi que les franchises en question n'ont pas de pertinence au problème de l'évaluation du niveau des rémunérations locales et que cette partie des requêtes doit donc être rejetée.

Sur la prise en compte par la CFPI des "échelons d'ancienneté"

35. Par contre, les requêtes apparaissent comme justifiées pour autant qu'elles concernent la mise en balance des échelons dits "d'ancienneté" accordés au personnel des services généraux par l'OIT et l'OMS.

36. Il est reconnu par la CFPI que l'octroi de ces échelons par les organisations en cause n'est pas conforme aux normes du régime commun. Sans s'approprier les qualificatifs utilisés à ce propos par les requérants et le Comité d'appel, le Tribunal estime que les traitements de référence doivent être calculés selon des critères à la fois communs à toutes les organisations concernées et conformes aux principes mêmes du régime commun; en d'autres termes, qu'il est contraire à la justice de gonfler artificiellement, par la prise en considération d'avantages indûment accordés aux fonctionnaires de certaines organisations, la valeur comparative de la rémunération du personnel d'organisations qui, comme l'OMPI, respectent les normes du régime commun. Le Tribunal a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur la rigueur qui doit s'appliquer dans un tel contexte à l'appréciation des rémunérations de la fonction publique internationale (voir les jugements 899 et 936 (affaires Geisler No 2 et Wenzel No 3) et 1000). Sur ce point, les requérants doivent donc avoir gain de cause.

37. Cette constatation faite, il n'appartient pas au Tribunal de modifier le barème de rémunération contesté, d'autant moins que la détermination de celui-ci reste incertaine dans la mesure où il n'est pas possible d'établir si le point de comparaison s'établit au niveau de l'échelon 11 ou de l'échelon 12. Le Tribunal renvoie donc le dossier à l'Organisation défenderesse pour qu'elle puisse réviser le barème conformément aux critères retenus par le présent jugement, en vue de calculer les traitements dus aux requérants, y compris le rappel de la différence entre les traitements correctement calculés et les traitements effectivement versés aux requérants à partir du 1er janvier 1991, l'intérêt de 8 pour cent l'an réclamé par les requérants étant inclus.

38. Quant à la demande des requérants visant à obtenir une indemnisation pour l'atteinte portée à leurs droits fondamentaux, dont le bien-fondé a été reconnu par le Tribunal, il suffit de constater que le paiement d'une indemnité n'est pas un moyen adéquat pour leur donner satisfaction sur une question de principe de ce genre. Par contre, ils ont droit à la compensation des frais de procédure, reconnus à la somme de 5 000 francs suisses pour chacun des requérants, selon leur demande.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions portant fixation des traitements des requérants, en vertu du barème des traitements du personnel des services généraux de l'Organisation défenderesse, sont annulées, avec effet au 1er janvier 1991, dans la mesure où il a été tenu compte, pour le calcul du barème en question, des échelons dits "d'ancienneté" accordés à leur personnel par certaines organisations établies à Genève.

2. Le dossier est renvoyé à l'Organisation en vue de tirer les conséquences du présent jugement. Il incombera à l'Organisation, conformément aux indications données au considérant 37 ci-dessus, d'établir un barème de rémunération révisé en éliminant de la comparaison lesdits échelons, et de verser aux requérants la différence entre leurs traitements actuels et les traitements résultant du barème révisé. Les requérants auront droit en outre à un

intérêt de 8 pour cent l'an sur les échéances antérieures à la régularisation de leur rémunération.

3. L'Organisation versera à chacun des requérants la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

4. Les autres demandes des requérants sont rejetées.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner