

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaires CLEMENTS, PATAK et ROEDL

Jugement No 1000

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par Mlle Shirley Clements, M. Peter Patak et Mlle Margareta Rödl le 7 février 1989 et régularisées le 24 février, les réponses de l'Agence datées du 9 juin, les répliques des requérants du 4 août régularisées le 15 septembre et les duplicques de l'Agence en date du 13 octobre 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal, l'article XV, section 38 j), de l'Accord relatif au siège de l'Agence, conclu le 11 décembre 1957 entre l'Agence et la République d'Autriche, l'Accord complémentaire conclu le 17 juillet 1958 entre l'Agence et le Gouvernement autrichien, le Mémoire d'accord sur l'organisation des services communs, conclu le 31 mars 1977 entre l'Organisation des Nations Unies, l'Agence et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, les articles 1.10 et 5.01 a) du Statut provisoire du personnel de l'Agence, et le paragraphe B.1 de l'annexe II à ce statut, la disposition 12.02.1 du Règlement provisoire du personnel de l'Agence et les articles 11 a) et 12(1) du Statut de la Commission de la fonction publique internationale;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérants;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. En 1979, l'AIEA, qui a son siège à Vienne, a adopté le Statut de la Commission de la fonction publique internationale. L'article 11 a) de ce statut prévoit que la commission fixe "les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi", et l'article 12(1) dispose que : "Au siège des organisations ... 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."

Aux fins d'attirer et de conserver un personnel hautement qualifié, les organisations du système des Nations Unies cherchent à offrir aux agents des services généraux des conditions d'emploi au moins comparables à celles qui sont offertes par les meilleurs employeurs locaux des secteurs public et privé au lieu d'affectation. L'article 5.01 a) du Statut du personnel provisoire de l'Agence établit ce qui suit : "Le barème des traitements de base bruts applicable au siège de l'Agence pour les agents de chacune des classes de la catégorie des services généraux ou de toute autre catégorie recrutés sur le plan local est fixé par le Directeur général, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs." Le paragraphe B.1 de l'annexe II au Statut provisoire précise, en outre, que "les barèmes des traitements pour ces catégories sont arrêtés" en fonction des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur dans la localité considérée". Il convient à cette fin d'effectuer des enquêtes sur les conditions locales, responsabilité que la commission assume depuis 1977, conformément à l'article 12(1) précité.

Dans un rapport établi lors de sa 14e session, tenue en juillet 1981, la commission a approuvé les résultats d'une enquête menée à Vienne et a, en conséquence, recommandé à l'Assemblée générale des Nations Unies d'introduire de nouveaux barèmes des traitements des agents des services généraux et des travailleurs manuels de l'Agence et autres organisations ayant leur siège dans cette ville. Dans la partie du rapport consacrée aux avantages autres que les traitements, il était dit que "l'assistance financière, la fourniture de produits de l'entreprise à titre gratuit ou à prix réduit et les avantages concernant des services ou des loisirs" étaient importants et fréquents à Vienne. La commission a calculé que la valeur annuelle de ces produits et services s'établissait entre 3.000 et 3.500 schillings autrichiens en moyenne.

Les fonctionnaires de l'Agence et des autres organisations internationales ayant leur siège à Vienne ont accès à un magasin, dénommé l'économat, qui fournit l'alcool et le tabac dans les limites des contingents fixés ainsi que des appareils ménagers, des produits alimentaires, des cosmétiques et autres articles. Dans son enquête de 1981, la commission a évalué les avantages conférés par l'économat à quelque 9.600 schillings par an pour le personnel de nationalité autrichienne et à un chiffre nettement supérieur pour le personnel de nationalité autre qu'autrichienne, qui disposait de contingents plus importants d'alcool et de tabac, et elle en a conclu que ces avantages

compensaient les avantages marginaux dont bénéficiaient les travailleurs locaux.

A l'annexe II à un rapport qu'elle a présenté, en date du 15 septembre 1982, à l'Assemblée générale, la commission expose les "méthodes générales" à appliquer à l'avenir pour les enquêtes sur les conditions d'emploi locales.

Le secrétariat de la commission fit en 1987 une autre enquête à Vienne conformément aux méthodes générales précitées et en soumit les résultats en juin 1987. La commission les reprit dans un rapport qu'elle adopta le 17 août 1987. Aux paragraphes 39 à 42 de son rapport, elle traite des "privilèges conférés par l'économat", qu'elle décrit comme un service "dont ne dispose pas le personnel des employeurs locaux sur lesquels a porté l'enquête".

L'avantage offert par l'économat ayant été estimé à quelque 6.600 schillings par an approximativement, ce qui représentait 2,4 pour cent du salaire net moyen du personnel de la catégorie des services généraux de grade G.5, le secrétariat avait proposé de procéder à une réduction correspondante des traitements des agents des services généraux et des travailleurs manuels. La commission accepta la recommandation, réduisit les traitements nets de ce personnel de 2,4 pour cent et recommanda d'adopter de nouveaux barèmes de traitements avec effet au 1er mars 1987. Elle demanda à son secrétariat de donner, dans les enquêtes qu'elle ferait à l'avenir, une indication relativement exacte de la valeur des avantages marginaux accordés aux travailleurs locaux et de l'avantage procuré par l'économat.

Les représentants du personnel eurent une entrevue avec le président de la commission en date du 8 octobre aux fins de protester contre la réduction de 2,4 pour cent des traitements, et le président accepta que la commission examine à nouveau la question.

Par une circulaire SEC/NOT/1187, datée du 27 octobre 1987, l'administration de l'Agence informa les membres du personnel que le Directeur général, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs, fixerait les nouveaux barèmes de traitements applicables aux agents de la catégorie des services généraux et de certaines autres catégories avec effet au 1er octobre 1987. En raison d'un ajustement intérimaire, les barèmes en question étaient légèrement supérieurs à ceux qui avaient été recommandés par la CFPI.

Les requérants travaillent à l'Agence comme agents des services généraux. Mlle Clements, de nationalité britannique, est classée au grade G.7, M. Patak, qui est autrichien, au grade G.8 et Mlle Rödl, également autrichienne, au grade G.7. Le 27 novembre, Mlle Clements, Mlle Rödl et un autre fonctionnaire de l'Agence ont adressé un mémorandum au Directeur général, lui demandant d'accepter qu'un recours introduit contre sa décision d'appliquer les nouveaux barèmes de traitements serait encore recevable au mois d'avril 1988, au cas où la CFPI n'accepterait pas de recommander, à sa 27e session de mars 1988, des barèmes de traitements révisés ne comportant plus la réduction pour tenir compte des avantages conférés par l'économat. Dans sa lettre de réponse en date du 23 décembre 1987, le Directeur général donna l'assurance que les recours ne seraient pas frappés de forclusion.

A sa 27e session, tenue en mars 1988, la commission a réexaminé la question et prié son secrétariat de lui soumettre, lors de sa 28e session prévue pour juillet 1988, des informations complémentaires sur la valeur de l'avantage conféré par l'économat au personnel des organismes des Nations Unies ayant leur siège à Vienne.

Les requérants et un autre fonctionnaire de l'Agence adressèrent, le 15 juin 1988, un mémorandum au Directeur général en vue d'obtenir l'assurance qu'un recours introduit par eux serait encore recevable à l'automne 1988, au cas où la CFPI n'accepterait pas, à sa session de juillet, de revenir sur sa décision prise en juillet 1987 au sujet de l'avantage conféré par l'économat. Le Directeur général notifia son accord sur ce point en date du 23 juin.

A sa 28e session, tenue en juillet 1988, la commission fut saisie des données complémentaires qu'elle avait demandées. Son secrétariat estima que la somme de 6.600 schillings était trop faible : la valeur de l'avantage procuré par l'économat s'échelonnait entre quelque 27.900 schillings par an au grade G.3 et quelque 32.600 schillings par an au grade G.8. Mais dans un rapport ultérieur qu'elle adopta sur la question le 29 juillet, la commission, se bornant à noter qu'elle s'était fondée, en 1987, sur une estimation minimale, s'en tint à sa décision initiale.

Par un mémorandum du 4 novembre 1988, les requérants et un autre fonctionnaire de l'AIEA demandèrent au Directeur général de bien vouloir, conformément à la disposition 12.02.1 du Règlement provisoire du personnel de l'Agence, leur permettre de renoncer à la saisine de la Commission paritaire de recours et donc de porter

directement le présent litige devant le Tribunal administratif. Le Directeur général accéda à la demande en apposant, le 9 novembre, sa signature accompagnée de la mention "approuvé" sur leur mémorandum, et telles sont les décisions que les requérants attaquent.

B. Les requérants font valoir que, conformément à la jurisprudence du Tribunal, une organisation internationale, n'étant tenue de respecter une décision de la commission que si elle a été prise régulièrement, doit s'assurer en premier lieu de la légalité de celle-ci; à plus forte raison a-t-elle l'obligation de vérifier la conformité au droit lorsqu'il s'agit d'une simple recommandation. Puisque la recommandation de la commission était en l'occurrence illégale, il en allait de même pour l'adoption par l'Agence des nouveaux barèmes de traitements et pour ses décisions de les appliquer aux requérants.

1) La commission, en effectuant l'enquête, n'a pas respecté les méthodes générales qu'elle avait elle-même instituées : elle a violé le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*. Comme le Tribunal administratif des Nations Unies l'a déclaré dans son jugement No 395, ces méthodes générales avaient force obligatoire pour la commission et la prise en compte de l'avantage résultant de l'économat dans la fixation des barèmes de traitements en constitue une violation. Cet avantage ne rentre dans aucune des catégories de données à recueillir par la commission au cours des enquêtes : en effet, il émane, non pas de l'employeur, mais de l'Etat hôte en vertu de l'Accord de siège passé entre l'Agence et l'Autriche en 1957. L'article XV, section 38 j), de l'Accord prévoit que les fonctionnaires de l'Agence ont le "droit d'importer en franchise pour leur usage personnel et sans être soumis aux interdictions et restrictions à l'importation ... iii) des quantités limitées de certains articles pour leur consommation ou leur usage personnel, qu'il leur sera interdit de donner ou de vendre...". L'Agence a conclu un "accord complémentaire" avec le Gouvernement autrichien en 1958. Selon un "mémorandum d'accord" conclu en 1977 entre l'Organisation des Nations Unies, l'Agence et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, la gestion de l'économat est confiée à l'Agence, et le Centre international de Vienne a publié de nouvelles règles à cet égard dans une circulaire datée du 1er juillet 1982.

L'une des raisons d'accorder ce privilège est d'attirer des fonctionnaires de qualité, et le fait de le prendre en compte dans le calcul des traitements va à l'encontre du but recherché. La réduction de 2,4 pour cent est en fait financée par l'Autriche, qui consent une exemption d'impôt sur les ventes réalisées à l'économat. Le véritable objet de la réduction des traitements, qui consistait à faire de grosses économies en dépenses de personnel émergeant au budget de l'Agence, était irrégulier. Les avantages marginaux tels qu'ils sont définis dans les méthodes générales proviennent de l'employeur; l'avantage procuré par l'économat ne peut donc pas ressortir à la catégorie de ces avantages.

2) La commission n'a pas respecté les règles prescrites par les méthodes générales pour la prise en compte de l'avantage procuré par l'économat. Les règles font obligation à la commission de comparer les avantages offerts par les organismes des Nations Unies avec ceux que fournissent les employeurs locaux visés par l'enquête. La commission ne s'est pas conformée à cette prescription : d'une part, elle a ajouté la valeur de l'avantage procuré par l'économat aux traitements alors que cet avantage ne peut pas être quantifié correctement; d'autre part, son évaluation manquait de fiabilité; enfin, elle n'a pas fait de comparaison avec les avantages semblables fournis par les employeurs locaux.

Conformément au paragraphe 50 des méthodes générales, "les avantages marginaux" doivent, pour être pris en compte, être : a) octroyés à tous les employés dans les mêmes conditions; b) utilisés par une grande majorité des employés; et c) offerts par un nombre important d'employeurs locaux interrogés. L'avantage en question ne satisfait nullement à la condition a), parce que les fonctionnaires de nationalité autrichienne ont des contingents d'alcool et de tabac moins élevés que les autres fonctionnaires.

La commission, en menant son enquête de 1987, ne disposait pas de données suffisantes pour aboutir à la somme moyenne de 6.600 schillings par an. Il ne s'agissait là que d'une estimation approximative et la commission a chargé son secrétariat de recueillir des données plus fiables à l'avenir. Même si elle a ensuite demandé à celui-ci de lui présenter des informations complémentaires en juillet 1988, les calculs qui ont servi de base à la nouvelle estimation dont la commission a été saisie en juillet 1988 accusaient toujours des défauts. En effet, le secrétariat, ayant calculé le montant représentant l'économie moyenne pour les dix articles les plus avantageux vendus à l'économat et appliqué ce montant à tous les autres achats, a surestimé les économies totales à retirer de l'économat. De nombreux produits sont offerts dans les magasins de Vienne à des prix inférieurs à ceux de marques étrangères qui se vendent à l'économat.

La commission n'a pas cherché à vérifier si la valeur d'avantages analogues accordés par les employeurs locaux équivalait à celle des avantages offerts par l'économat. Certes, elle a fait cette comparaison dans son enquête menée en 1981, en concluant que les avantages marginaux locaux, "loin d'être insignifiants", compensaient l'avantage conféré par l'économat. Mais il aurait fallu, en toute logique et équité et conformément aux méthodes générales, évaluer les avantages marginaux offerts localement avec le même souci de précision que pour l'avantage conféré par l'économat.

3) En faisant sa recommandation, la commission a violé le principe de l'égalité de traitement : a) les traitements des agents des services généraux ont été uniformément réduits de 2,4 pour cent alors que les fonctionnaires de nationalité autrichienne retirent moins de bénéfices que les autres en faisant leurs achats à l'économat; b) les membres du personnel ne tirent pas un parti uniforme de l'économat, car certains épuisent leurs contingents d'alcool et de tabac alors que d'autres ne les entament pas; certains économisent plus de l'équivalent de 2,4 pour cent de leur traitement, d'autres moins.

4) Il y a eu violation du principe selon lequel tout employeur doit laisser à l'employé la libre disposition de son traitement. Pour ne pas être lésés, les intéressés sont obligés de faire des achats à l'économat afin d'économiser l'équivalent d'au moins 2,4 pour cent de leur traitement.

Les requérants réclament l'annulation des décisions contestées et le versement, à compter du 1er octobre 1987, de montants équivalant à la différence entre leur traitement réduit de 2,4 pour cent et leur traitement non sujet à cette réduction, la révision du calcul de leur rémunération considérée aux fins de la pension et l'octroi d'une indemnité de 40.000 francs français à chacun d'eux au titre des dépens.

C. Dans ses réponses, l'Agence avance des moyens sur le fond de la cause.

1) Elle soutient que, conformément aux règles applicables, la fixation de barèmes de traitements à l'Agence relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général et du Conseil des gouverneurs, à cette seule réserve qu'ils tiennent compte des meilleures conditions d'emploi en vigueur au lieu d'affectation. En exerçant ce pouvoir, ils doivent tenir compte des recommandations de la commission, et le fait que d'autres organes auraient pu raisonnablement parvenir à des conclusions différentes ne constitue pas un motif suffisant pour rejeter ces recommandations. C'est ainsi que les décisions prises en la matière ne peuvent être écartées que si elles sont entachées d'un vice justifiant leur annulation tel que ceux qui sont condamnés par la jurisprudence.

2) Les méthodes générales instituées par la commission ne constituent que des principes d'ordre général qui doivent être appliqués avec souplesse et eu égard aux conditions particulières de chaque lieu d'affectation; il ne s'agit donc pas de règles immuables à appliquer mécaniquement.

3) L'argument selon lequel l'avantage offert par l'économat émane du Gouvernement autrichien implique une interprétation trop étroite des avantages marginaux offerts par les employeurs locaux. Les méthodes générales n'interdisent pas qu'il soit tenu compte de l'avantage conféré par l'économat. En effet, d'après les textes cités par les requérants, ce privilège, fondé sur des accords internationaux passés avec le Gouvernement autrichien, a été obtenu par l'Agence dans son propre intérêt et pour le compte de son personnel. L'Autriche ne saurait éliminer ce privilège : elle ne peut le modifier ou le supprimer qu'avec le consentement de l'Agence. C'est donc l'Agence, non l'Autriche, qui confère l'avantage aux membres de son personnel.

4) Il ressort des méthodes générales que la commission entend tenir compte non seulement des avantages fournis par les employeurs locaux mais également des avantages offerts aux employés "du fait de leur emploi auprès d'une société ou organisation donnée" tels que les "tickets" de restaurant.

5) La commission, qui est libre de retenir toutes les données utiles, s'en est tenue aux principes qui sous-tendent les méthodes générales. La version anglaise de ces méthodes prévoit que l'avantage doit être offert à tous les employés "under similar conditions" (dans des conditions analogues). Le plafond d'achat tel qu'exprimé en pourcentage des traitements est le même pour les Autrichiens et pour les autres, et le fait que les Autrichiens obtiennent des contingents moins importants de tabac et d'alcool ne constitue pas de violation de la règle.

Selon le paragraphe 46 des méthodes générales, les avantages marginaux locaux devraient soit être correctement "quantifiés", soit faire l'objet d'une comparaison globale avec les avantages marginaux accordés au personnel des organismes des Nations Unies. Mais une telle comparaison ne s'impose pas si les avantages marginaux offerts par

les organismes des Nations Unies peuvent être quantifiés et, du moment que l'avantage conféré par l'économat pouvait l'être, la commission n'était nullement tenue de faire une comparaison de cet avantage avec les avantages marginaux dont bénéficient les travailleurs locaux.

L'allégation d'irrégularités en ce qui concerne les méthodes appliquées lors de l'enquête de 1988 est hors de propos : la question qu'il faut trancher est la légalité des décisions fondées sur l'enquête de 1987. Ce qui a été fait en 1981 est également sans intérêt en l'espèce.

La commission a été saisie de données suffisantes, comme il ressort clairement de l'analyse par son secrétariat, figurant dans son rapport sur l'enquête effectuée en 1987, de la méthode suivie pour évaluer l'avantage conféré par l'économat. L'Agence explique la méthode de calcul utilisée en faisant valoir que la commission a régulièrement déterminé la répartition des achats à l'économat entre toutes les catégories des fonctionnaires qui en bénéficiaient, les agents des services généraux et les travailleurs manuels représentant environ 30 pour cent du total. La demande de la commission tendant à ce que des données complémentaires lui soient fournies à l'avenir ne signifiait pas que les données dont elle avait disposé en 1987 étaient insuffisantes.

6) C'est aux requérants qu'il incombe de prouver que la motivation réelle - et induite - de la décision à caractère discrétionnaire était, non pas de fixer des barèmes conformes aux principes énoncés par les méthodes générales, mais de réaliser des économies substantielles sur les traitements des fonctionnaires. Or, les requérants n'ont pas administré cette preuve.

7) Il n'y a pas eu de violation du principe de l'égalité de traitement. Comme il est précisé ci-dessus, les Autrichiens ont, à l'économat, le même plafond d'achat exprimé en pourcentage du traitement, selon le grade, que les fonctionnaires de nationalité autre qu'autrichienne. Le fait que l'Agence ait obtenu des contingents moins importants d'alcool et de tabac pour les fonctionnaires de nationalité autrichienne que pour les autres ne constitue pas une violation du principe du moment que les restrictions monétaires sont identiques pour tous les intéressés. Il est légitime que les Autrichiens reçoivent des contingents moins élevés, la différence de traitement étant fondée sur le critère de la nationalité : les Autrichiens n'étant pas placés dans la même situation que les fonctionnaires étrangers, il n'y a pas lieu de prévoir un traitement identique.

8) Il n'y a pas eu atteinte au droit de l'employé de disposer librement de son traitement : les fonctionnaires peuvent dépenser leur revenu de la manière et aux endroits qui leur conviennent, car ils n'ont aucune obligation d'effectuer leurs achats à l'économat.

D. Dans leurs répliques, les requérants soutiennent que, en matière de fixation du barème des traitements, la commission et l'Agence exercent un pouvoir qui n'est pas entièrement discrétionnaire : ils ne peuvent pas invoquer des critères d'ordre général comme l'intérêt public et, bien qu'ils jouissent d'une certaine latitude en la matière, ils sont liés par des règles de fond et de procédure immuables.

Les requérants font valoir que, même si les méthodes générales n'expliquent pas dans le détail la manière dont il faut mener une enquête et la commission conserve la faculté de les mettre au point - en effet, des textes postérieurs à 1982 réglementent de plus près certains points -, il faut néanmoins s'en tenir aux règles édictées en 1982. Il est faux de laisser entendre que des principes généraux sont plus facilement écartés que des textes plus précis et, de toute manière, il serait inutile de modifier les méthodes générales si elles n'avaient pas force obligatoire.

Les requérants développent leurs moyens et répondent dans le détail aux points soulevés dans les réponses de l'organisation. Ils examinent de façon approfondie ce qu'ils considèrent comme de graves irrégularités dans la méthode suivie par la commission pour évaluer l'avantage tiré de l'économat et constatent que la diversité des estimations est telle que les évaluations perdent toute fiabilité et ne sauraient servir de base à aucune décision régulière. Ils s'élèvent contre le fait que la commission n'a pas dûment tenu compte des avantages marginaux fournis par les employeurs extérieurs. Ils maintiennent que la motivation ultérieure et illicite de la commission lorsqu'elle a pris la décision de réduire les traitements était de réaliser des économies substantielles au profit des organisations. Ils développent leur thèse relative à la violation du principe de l'égalité et du droit de tout employé de disposer librement de son traitement. Ils maintiennent leurs conclusions.

E. Dans ses dupliques, l'AIEA fait observer que, pour l'essentiel, le contenu des répliques des requérants n'ajoute rien à celui des requêtes. Elle souligne que, à plusieurs reprises, et contrairement à ce qu'ils prétendent, les requérants semblent admettre l'existence d'un pouvoir d'appréciation en la matière. Elle rappelle que les méthodes

générales d'enquête doivent être considérées comme un ensemble de principes directeurs et qu'il n'a jamais été dans l'intention de la commission que ces méthodes constituent une réglementation détaillée. L'avantage procuré par l'économat n'est pas expressément traité dans lesdites méthodes parce qu'il est peu fréquent et n'est certainement pas applicable à chaque ville siège. La commission a correctement suivi les méthodes générales, et son évaluation est tout à fait fiable. La défenderesse réaffirme que ces méthodes ne sont pas illégales et que les avantages marginaux fournis directement par les employeurs ne doivent pas être pris en compte. Sur les autres points mentionnés par les requérants, elle développe les moyens avancés dans ses réponses.

CONSIDERE :

1. Les requérants sont agents des services généraux de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) établie à Vienne, en Autriche. Ils demandent l'annulation de décisions du Directeur général de l'AIEA fixant leurs traitements en vertu de nouveaux barèmes en vigueur à partir du 1er octobre 1987. Ils se plaignent de ce que le calcul de ces barèmes, établis sur recommandation de la Commission de la fonction publique internationale (ci-après dénommée "la commission" - Instituée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 3357 (XXIX) du 18 décembre 1974 (document ICSC/1/Rev.1), comporte une réduction linéaire de 2,4 pour cent des traitements pour tenir compte des avantages conférés aux agents de l'organisation par le service dit de l'"économat". Ce service consiste dans l'accès à un magasin de vente, établi en vertu de l'Accord de siège conclu entre l'organisation défenderesse et l'Autriche, où le personnel de divers organismes établis à Vienne de même que les représentants nationaux accrédités auprès de ceux-ci - au total quelque 7.000 personnes - peuvent acheter un grand nombre de produits détaxés, allant de l'alimentaire jusqu'à la photographie, en passant par les articles ménagers.

2. A la demande de l'organisation, le Tribunal a décidé de joindre les trois affaires, qui sont identiques.

3. Il apparaît du dossier que les parties ont été d'accord pour renoncer à la saisine préalable de la Commission paritaire de recours et pour soumettre directement la question litigieuse au Tribunal, conformément à la disposition 12.02.1 B) du Règlement provisoire du personnel de l'AIEA. Le Tribunal considère qu'en vertu de la disposition citée, il est satisfait aux exigences de l'article VII du Statut du Tribunal, aux termes duquel "Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel."

Rappel des éléments du litige

4. Il résulte du dossier que le présent litige trouve son origine et son cadre dans une disposition de l'annexe II.B.1 du Statut provisoire du personnel, aux termes de laquelle la rémunération des agents des services généraux et des catégories apparentées - c'est-à-dire du personnel localement recruté - est déterminée normalement sur la base des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation", principe dit "Fleming" d'après le nom du président du Groupe de travail des Nations Unies qui l'a formulé pour la première fois en 1949.

5. L'application de ce principe, qui est commun aux organisations appartenant au système des Nations Unies, est assurée par la commission qui, en vertu du mandat reçu de l'Assemblée générale des Nations Unies, a conduit des enquêtes sur les conditions de vie et de rémunération dans plusieurs centres internationaux, y compris le siège de Vienne. A cet effet, la commission a établi, en 1982, des "méthodes générales" qui permettent d'apprécier les conditions d'emploi dans les divers sièges concernés (Rapport de la Commission de la fonction publique internationale du 15 septembre 1982, sur sa 16^e session, Assemblée générale, documents de la 37^e session, Supplément No 30, A/37/30, Annexe II). Ces méthodes générales sont reconnues par l'organisation défenderesse comme une donnée réglementaire dont elle tient compte dans la gestion de son personnel.

6. Selon les méthodes générales de 1982, les éléments à prendre en compte pour établir les meilleures conditions offertes sur le marché local de l'emploi sont de plusieurs ordres, à savoir : le salaire proprement dit, les prestations complémentaires, les prestations de sécurité sociale et les avantages en nature appelés encore "avantages marginaux".

7. C'est sur la base des méthodes générales que la commission a établi, en 1987, les données valables pour le siège de Vienne. Ses conclusions font l'objet d'un rapport du 17 août 1987 intitulé "Rémunération des agents de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées : Enquête sur les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées à Vienne" (Document ICSC/26/R.26). Il résulte de ce rapport que des renseignements ont été

recueillis auprès de vingt-trois entreprises économiques et d'une ambassade établies en Autriche, désignées ci-après comme "les employeurs locaux". Au regard de l'objet du présent litige, il y a lieu de retenir que, dans le rapport de 1987, la commission a analysé et pris en compte pour la première fois, en tant qu'élément de rémunération chiffré en valeur, l'avantage résultant, pour les agents appartenant à la catégorie des services généraux, de leur accès à l'économat.

8. En contrepartie, la commission a examiné les avantages non pécuniaires accordés à leur personnel par les employeurs locaux tels que l'aide au logement, la vente par certaines entreprises à leur personnel de leurs produits à des prix de faveur, l'assistance financière notamment sous forme de prêts, la formation professionnelle, les cadeaux de Noël ou d'anniversaire, les dîners, les excursions et parfois même les billets de théâtre. Toutefois, l'octroi de tels avantages a paru à la commission trop sporadique et trop contingent pour pouvoir être quantifié en termes de rémunération. C'est pourquoi, en fin de compte, la commission les a négligés dans le cadre de ses comparaisons.

9. Par voie de conséquence, seul le bénéfice de l'économat apparaît dans les calculs de la commission comme facteur susceptible d'affecter le niveau de rémunération du personnel concerné de l'Agence dans la comparaison avec le niveau de rémunération local. Ce bénéfice ayant été évalué approximativement à 6.600 schillings par année pour chaque détenteur d'une carte d'accès, la commission estimait, par une extrapolation basée sur un groupe salarial considéré comme représentatif, que cet avantage équivalait en moyenne à 2,4 pour cent des rémunérations versées aux agents des services généraux. Les barèmes joints au rapport de 1987, qui ont servi de base à l'adaptation des rémunérations par l'organisation défenderesse, traduisent de cette manière, pour tous les agents concernés, une diminution des traitements de 2,4 pour cent en fonction de l'introduction de cet élément de calcul.

10. Les requérants font valoir deux ordres d'arguments au sujet de cette détérioration du niveau de leurs rémunérations. En premier lieu, ils exposent que la prise en considération des avantages de l'économat est une donnée étrangère au critère statutaire des "conditions d'emploi les plus favorables" appliquées au lieu du siège de l'Agence et que, pour autant, la méthode appliquée serait viciée à la base, entraînant, par voie de répercussion, la nullité des dispositions prises en matière de traitements par l'Agence. A supposer que le Tribunal reconnaisse néanmoins la validité de la méthode utilisée, les requérants font encore valoir que celle-ci aurait été appliquée de manière arbitraire de sorte que les décisions prises à leur égard seraient viciées.

11. L'organisation défenderesse soutient pour sa part qu'elle jouit d'un pouvoir d'appréciation en matière de rémunération et qu'elle aurait fait un usage légitime de ce pouvoir en suivant les recommandations établies par la commission en vertu des méthodes générales de 1982 et sur la base d'une enquête approfondie sur place.

Appréciation juridique

12. En présence de cette défense, le Tribunal croit utile de rappeler, à titre préliminaire, certains principes constants de sa jurisprudence. En premier lieu, il est bien acquis 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 (jugements No 382 (affaires Hatt et Leuba), No 622 (affaire Sikka) et No 825 (affaires Beattie et Sheeran)). En l'occurrence, les requérants sont donc en droit de contester la validité tant des méthodes générales de 1982 que de l'enquête menée en 1987 sur le siège de Vienne qui, prises ensemble, forment le support juridique des décisions contestées. En second lieu, il est admis également que le juge est en droit d'exercer son contrôle de légalité aussi au regard d'actes pris par l'administration en vertu d'un pouvoir d'appréciation, sauf que ce contrôle ne peut intervenir qu'en fonction de causes qui, en dehors de l'incompétence et de la méconnaissance des formes et procédures, ont été définies comme étant l'erreur manifeste de fait ou de droit, l'arbitraire, l'abus de pouvoir ou le détournement de pouvoir (voir, en premier lieu, le jugement No 39 (affaire Cardena) et, en dernier lieu, le jugement No 972 (affaire Unninayar)). C'est à la lumière de ces critères que doivent être examinés les griefs des requérants.

13. Les critiques soulevées par les requérants à l'encontre des mesures de la commission et des décisions qui en sont la conséquence doivent être examinées à la lumière des exigences inhérentes à la règle des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu d'affectation", qui fait partie des règlements portant statut du personnel de l'organisation défenderesse. L'importance de ce principe de parité a été relevée en ces termes dans l'introduction même des méthodes générales de 1982, au paragraphe 3 :

"... Aux termes de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, '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'. Pour que le personnel recruté sur le plan local possède les qualités exigées par la Charte, les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies doivent pouvoir affronter la concurrence des employeurs qui recrutent sur le même marché du travail un personnel aussi qualifié et capable, pour accomplir des tâches de nature analogue et qualitativement identiques à celles qui sont exécutées par les organisations. Pour que celles-ci restent compétitives afin de pouvoir attirer et conserver les personnes possédant les hautes qualités voulues, elles doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité. ..."

14. La méthode utilisée à cet effet consiste à comparer, d'une part, les traitements versés par l'organisation aux agents des services généraux et, d'autre part, les rémunérations accordées à leur personnel par des employeurs locaux représentatifs. Dans ces conditions, tout élément de rémunération pris en considération dans le chef des agents internationaux, en dehors des traitements proprement dits, a pour effet de neutraliser une partie équivalente des éléments pris en compte au titre des rémunérations versées par les employeurs locaux et d'abaisser, par voie de conséquence, le niveau auquel s'établira la parité voulue par la disposition statutaire applicable.

15. Il importe dès lors de préciser, en premier lieu, les traitements à prendre en considération en vue de la comparaison établie avec les conditions d'emploi locales. Cette notion n'est pas définie dans les méthodes générales de 1982, sauf qu'il est dit au paragraphe 40 de ce document que "la comparaison est relativement facile avec la situation dans les organismes des Nations Unies qui, à de rares exceptions près, ne versent pas d'allocations en sus du traitement de base". Conformément au système de rémunération de l'organisation défenderesse, les traitements du personnel sont déterminés par les règles statutaires et financières pertinentes et se reflètent dans les documents comptables de l'organisation. On ne peut donc reconnaître au titre de traitement, en vue d'établir la parité avec le niveau de rémunération local, que les éléments de rémunération définis par les dispositions statutaires et financières de l'organisation et versés sur les fonds propres de celle-ci.

16. Il en résulte qu'un avantage tel que l'accès à l'économat ne saurait être pris en compte dans le cadre d'une telle comparaison. En effet, ce bénéfice n'est pas prévu par les règles statutaires et financières de l'organisation et, bien qu'il ait été négocié par celle-ci dans l'intérêt de son personnel, il s'agit d'un privilège fiscal octroyé directement par le pays hôte aux personnes qui ont accès à l'économat, sans sacrifice financier quelconque à charge de l'organisation.

17. Il apparaît dès lors que l'organisation défenderesse, en suivant les conclusions du rapport de 1987 sur la prise en compte de l'avantage tiré de l'économat, a faussé le barème des traitements par l'introduction d'un élément étranger avec, pour conséquence, une détérioration du niveau des traitements du personnel concerné et un allègement correspondant des charges de l'organisation en sa qualité d'employeur.

18. Cette raison à elle seule suffit à déclarer non valides les mesures visant à prendre en compte l'avantage de l'économat dans le cadre des comparaisons établies en fonction du principe de parité des rémunérations. Il ne sera dès lors pas nécessaire d'examiner en détail les critiques formulées par les requérants au sujet de la manière dont cet avantage a été évalué et répercuté sur le barème des traitements. Il suffit de retenir que la méthode appliquée par la commission, fondée sur des estimations forfaitaires extrêmement aléatoires, ne peut pas être tenue pour acceptable dans le cadre d'une investigation destinée à se répercuter en fin de compte sur le niveau des rémunérations d'une catégorie importante du personnel de l'organisation et même indirectement sur le niveau des pensions.

19. Il résulte de ce qui précède que les décisions contestées doivent être annulées. Il appartiendra à l'organisation défenderesse de recalculer les traitements applicables aux requérants, en éliminant de la base de calcul l'élément résultant de la prise en compte de l'avantage de l'économat, et de leur verser leur plein traitement à dater de la mise en vigueur du barème contesté. L'organisation versera en outre aux requérants la somme unique de 40.000 francs français au titre des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions déterminant les traitements des requérants en application du nouveau barème de rémunération

introduit avec effet au 1er octobre 1987 sont annulées.

2. Les affaires sont renvoyées devant l'Agence en vue d'une nouvelle fixation des traitements conformément au présent jugement.

3. L'Agence versera aux requérants, au titre des dépens, la somme unique de 40.000 francs français.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 janvier 1990.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner