

QUATRE-VINGT-TREIZIÈME SESSION

Jugement n° 2129

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formées par M^{me} P. A., M^{me} A. A., M. E. B., M^{lle} F. B., M^{lle} N. B., M. C. B., M^{me} L. Z. B., M^{me} A. B., M. J. B., M^{lle} V. C. L., M^{lle} C. D., M. M. D., M. L. D., M. R. E., M. G. P. G., M. B. I.-P., M^{me} B. I., M^{me} M. I., M^{me} G. K., M. E. K., M. J. K., M. L. K., M. J. De D. K., M^{lle} T. K., M^{me} A. K., M. W. K., M. A. L., M. B. L.-M., M. L. B. L., M. P. L., M. L. M., M^{me} J. M., M. R. M.-N., M. P. M., M. G. M., M. A. M., M^{me} A. M., M^{me} M. M., M. E. M., M. J. M., M^{lle} H. M., M^{me} F. M., M^{me} H. M., M. P. M.-M., M^{me} H. M., M. V. M., M. G. M., M^{me} Y. M., M. R. M., M. P. M., M. A. M., M. J.-C. N., M. P. N., M. J. N., M. J.-P. N., M. J. N., M. A. N., M^{me} M.-J. N.-B., M. B. N., M^{me} E. N., M. C. N., M^{me} C. N., M. A. N., M^{me} C. O.-B., M^{me} M.-L. O.-S., M. D. O., M. J.-A. P., M^{me} M. P. G., M^{me} E. P., M. J.-A. P., M^{me} V. T. A., M^{lle} F. T., M. G. T., M. A. T., M^{me} E. V., M^{me} E. Z. et M. J. Z. B. le 23 mars 2001 et régularisées le 9 juillet, la réponse de l'OMS du 23 novembre 2001, la réplique des requérants du 27 février 2002 et la duplique de l'Organisation du 10 avril 2002;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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. Les requérants sont des fonctionnaires de la catégorie des services généraux, recrutés localement par le Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique (AFRO). Avant que la guerre civile n'éclate en République du Congo, l'AFRO était installé à Brazzaville mais, en juin 1997, le personnel recruté sur le plan international fut évacué et le Bureau provisoirement fermé. A dater du 1^{er} septembre 1997, l'AFRO fut temporairement installé à Harare, au Zimbabwe. La plupart des requérants furent invités à y travailler sur une base temporaire; ils restèrent affectés à leur poste de Brazzaville et officiellement considérés comme en voyage autorisé à Harare. Pendant cette période, ils reçurent la totalité de leur traitement conformément au barème applicable à Brazzaville, ainsi qu'une indemnité journalière de voyage versée chaque mois. Conformément au paragraphe VII.2.40.1 du Manuel de l'OMS, cette indemnité fut payée à 100 pour cent du taux normal pour Harare pendant les soixante premiers jours puis, en application des dispositions du paragraphe VII.2.43.1 du Manuel, à 75 pour cent une fois passé ce délai.

Le 6 mars 1998, l'Organisation publia la circulaire d'information IC/98/08 par laquelle le personnel de Brazzaville était notamment informé de «la situation de son emploi à l'OMS, en vue de l'installation temporaire du Bureau régional à Harare pour une nouvelle période d'au moins deux ans à partir du 1^{er} février 1998». Le 17 juillet 1998, suite à la prolongation de l'installation «temporaire» de l'AFRO à Harare, l'OMS publia la circulaire d'information IC/98/22, par laquelle elle informait le personnel de la catégorie des services généraux que, conformément au paragraphe VII.2.45 du Manuel, le directeur régional avait fixé l'indemnité journalière de voyage au taux «spécial» de «50 pour cent du taux normalement applicable» et que ce taux spécial serait applicable dès le 1^{er} août 1998 à tout membre du personnel ayant déjà accompli deux mois de service à Harare. Pour les fonctionnaires qui n'avaient pas encore accompli ces deux mois de service, l'indemnité serait calculée au taux normal pendant les deux premiers mois. Le même jour, une réunion d'information fut organisée pour permettre au personnel de poser des questions et à l'administration d'y répondre. Le 20 juillet 1998, les requérants adressèrent une lettre au directeur régional, lui demandant d'annuler la décision annoncée dans la circulaire d'information IC/98/22. Il n'accéda pas à cette demande.

Une circulaire d'information portant la référence IC/99/21 fut publiée le 17 juin 1999, notamment pour informer le personnel qu'à partir du 1^{er} août 1999 l'indemnité journalière de voyage serait fixée au taux spécial de 1 000 dollars des Etats-Unis par mois. Le 4 août, les requérants déposèrent des notifications d'intention d'interjeter appel auprès du Comité régional d'appel et du Comité d'appel du siège pour contester la «réduction du taux mensuel de l'indemnité journalière de voyage du taux normal de 75 pour cent après deux mois à 50 pour cent à partir du 1^{er} août 1998, puis de fixer arbitrairement le montant de ladite indemnité à 1 000 dollars des Etats-Unis par mois à partir du 1^{er} août 1999». Après de longs débats quant à la question de savoir lequel des deux comités devait statuer sur l'appel, il fut convenu que l'affaire serait traitée directement par le Comité d'appel du siège.

Dans son rapport daté du 6 novembre 2000, ce comité considéra que, dans la mesure où l'appel concernait la décision annoncée dans la circulaire d'information IC/98/22 de fixer l'indemnité journalière de voyage à 50 pour cent du taux normalement appliqué, l'appel était irrecevable puisque les requérants n'y avaient pas donné suite après l'application de la décision le 1^{er} août 1998. S'agissant de la décision contenue dans la circulaire d'information IC/99/21 de fixer le montant de l'indemnité journalière de voyage à un taux forfaitaire de 1 000 dollars, le Comité fit remarquer qu'aux termes du paragraphe VII.2.45 du Manuel le directeur régional a le pouvoir discrétionnaire de fixer un taux différent. Le Comité recommanda par conséquent le rejet de l'appel. Dans une lettre du 12 décembre 2000, la Directrice générale fit savoir aux requérants qu'elle avait accepté les conclusions et la recommandation du Comité et qu'elle rejetait leur appel. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants contestent en premier lieu la conclusion du Comité selon laquelle l'appel contre la décision contenue dans la circulaire d'information IC/98/22 n'a pas été formé dans les délais. Selon une jurisprudence constante du Tribunal, les bulletins de paie sont des décisions individuelles qu'il est possible de contester; le taux de l'indemnité journalière de voyage pouvait donc être contesté au travers de n'importe quel bulletin de paie sur lequel figurait un taux de 50 pour cent par rapport au taux normalement applicable. S'ils avaient attendu pour le faire, c'était parce qu'ils avaient tenté de négocier une solution raisonnable à leur situation; ce n'est que lorsque la circulaire d'information IC/99/21 a été publiée qu'il est devenu manifeste qu'une telle solution ne pourrait pas être trouvée.

De plus, les décisions de réduire le taux de l'indemnité journalière de voyage constituent une violation de leurs droits acquis et le Tribunal a considéré, dans son jugement 1514, que «les fonctionnaires des organisations internationales peuvent invoquer l'atteinte portée à leurs droits acquis si leur situation s'est détériorée dans des conditions portant atteinte aux aspects essentiels et fondamentaux de leurs conditions d'emploi, même si cette aggravation a été progressive et résulte de l'addition de décisions devenues définitives». Ils prétendent que leur appel contre la circulaire d'information IC/98/22 était dirigé contre un ensemble de décisions définitives ayant culminé avec la publication de la circulaire d'information IC/99/21. Toute irrégularité liée à cette circulaire serait aussi attribuable à la circulaire d'information IC/98/22, puisque ces deux circulaires auraient découlé des mêmes considérations erronées.

Sur le fond, les requérants font valoir que la jurisprudence fixe des limites au pouvoir discrétionnaire d'une organisation d'ajuster les traitements du personnel. Tout d'abord, et avant tout, la méthode choisie pour ajuster les traitements doit permettre d'obtenir des résultats «stables, prévisibles et transparents». Or, l'utilisation par l'Organisation d'une terminologie «ad hoc» et son manquement à son obligation de fournir des motifs clairs et de publier les taux de l'indemnité journalière de voyage, comme l'exige le Règlement du personnel, constituent une violation du critère de transparence exigé par le Tribunal et des principes du droit de la fonction publique internationale.

La réduction du taux de l'indemnité journalière de voyage viole également le principe de l'égalité de traitement. En l'absence de tout règlement ou règle écrite sur ce point, ce sont les principes généraux du droit qui s'appliquent : l'administration doit traiter son personnel «équitablement». Lorsque les requérants ont commencé à arriver à Harare au mois de septembre 1997, on estimait que le Bureau de Brazzaville ne rouvrirait pas avant deux ans. Les intéressés s'attendaient donc à ce que le taux de l'indemnité journalière de voyage demeure fixé à 75 pour cent du taux normalement applicable, du moins jusqu'à la fin de janvier 2000. Ils prétendent que certains fonctionnaires de la catégorie des services généraux ont continué à percevoir un taux d'indemnité de 75 pour cent jusqu'à leur transfert «définitif» à Harare en juin 1999; cette situation constituait une violation non seulement du principe de l'égalité de traitement mais aussi de celui de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'administration n'aurait pas dû apporter des modifications aux conditions de leur engagement à Harare sans avoir obtenu leur accord.

Enfin, les requérants font valoir que la réduction du taux de l'indemnité journalière de voyage résulte d'une erreur de fait, de l'omission de faits importants ou de conclusions erronées. Contrairement à ce que l'administration semble croire, ils ne vivaient pas «de façon luxueuse» à Harare : non seulement «le coût de la vie ne cessait d'augmenter», mais la plupart d'entre eux avaient à charge l'entretien d'un «foyer principal» à Brazzaville en plus de Harare.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner la production de différents documents. Ils réclament le relèvement de l'indemnité journalière de voyage, avec effet rétroactif, à 75 pour cent du taux normalement pratiqué ainsi que le paiement de la différence entre le montant qu'ils ont déjà perçu et celui qui leur aurait été versé si le taux de l'indemnité n'avait pas été réduit, plus des intérêts à 10 pour cent l'an. Ils réclament également des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 25 000 dollars par requérant, le remboursement des honoraires d'avocat et autres frais pour un montant de 20 000 dollars, et toute autre réparation que le Tribunal estimera nécessaire, juste et appropriée.

C. L'OMS répond que, dans la mesure où la requête attaque la décision annoncée dans la circulaire d'information IC/98/22, elle est irrecevable : les requérants n'ont pas formé leur appel contre cette décision dans les délais impartis et il y a donc forclusion. En fait, aucun requérant n'a à aucun moment interjeté appel contre la décision annoncée dans la circulaire ou contre un quelconque paiement de l'indemnité journalière de voyage à 50 pour cent du taux normalement pratiqué. L'Organisation fait en outre remarquer que la liste des requérants qui ont saisi le Tribunal est légèrement différente de celle soumise avec l'appel au Comité d'appel du siège; or, les demandes de toute partie à la requête qui n'était pas partie à l'appel sont elles aussi irrecevables.

L'OMS relève que, s'il avait été possible de prédire dès le début que l'AFRO resterait à Harare plus de quatre ans, elle aurait procédé plus tôt «à un réexamen» de la situation de l'emploi des requérants. L'une des options que l'administration avait envisagées était de ne plus considérer les requérants comme «en voyage», de supprimer leurs postes à Brazzaville et de les transférer à Harare; elle avait consulté le personnel sur ce point et celui-ci lui avait fait part de sa ferme opposition à cette option. Tenant compte de la prolongation de l'installation de l'AFRO à Harare, l'Organisation avait par conséquent décidé de maintenir le «statut de voyage» des requérants mais avait réduit le taux de leur indemnité journalière de voyage, conformément au paragraphe VII.2.45 du Manuel.

Sur le fond, l'Organisation fait valoir qu'il n'y a eu aucune violation d'un droit acquis : non seulement il n'existe pas de droit absolu à une indemnité journalière de voyage d'un montant particulier, mais la décision de réduire l'indemnité ne porte atteinte à aucun aspect essentiel et fondamental de leurs conditions d'emploi. La raison d'être d'une indemnité journalière de voyage est de défrayer les dépenses raisonnables d'un fonctionnaire pendant qu'il travaille «temporairement» en dehors de son lieu d'affectation officiel; le paiement de cette indemnité est régi par l'article 830.2 du Règlement du personnel et les paragraphes VII.2.40, VII.2.43 et VII.2.45 du Manuel. C'est en s'appuyant sur le pouvoir d'appréciation que lui confère le paragraphe VII.2.45 du Manuel que le directeur régional a d'abord réduit l'indemnité journalière de voyage à 50 pour cent du taux normal, après que les requérants eurent été considérés comme «en voyage» pendant presque un an, et c'est en application du même paragraphe qu'il a décidé, un an plus tard, de réduire cette indemnité pour la ramener à une somme forfaitaire de 1 000 dollars par mois. Sa décision a été prise en tenant compte de la durée exceptionnellement longue du «statut de voyage» des intéressés et «des changements qui en ont résulté en ce qui concerne la nature et le niveau des dépenses des requérants». La somme forfaitaire de 1 000 dollars était suffisante pour couvrir les dépenses quotidiennes courantes. De plus, les requérants ont continué à percevoir leur traitement sur la base du barème des traitements de Brazzaville, qui est plus élevé que celui de Harare.

L'OMS fait remarquer que les requérants ont fait erreur en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal qui exige que toute méthode d'ajustement des traitements débouche sur des résultats «stables, prévisibles et transparents». L'Organisation n'a pas ajusté les traitements des requérants : une indemnité journalière de voyage n'est pas un élément constitutif du traitement et le Règlement du personnel ne prévoit aucunement la publication des taux de cette indemnité. La décision de réduire le taux de l'indemnité journalière de voyage a été prise après des consultations intensives et répétées avec le personnel concerné, et dans l'exercice normal du pouvoir d'appréciation. Il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement : tous les fonctionnaires de la catégorie des services généraux recrutés localement à Brazzaville et considérés comme «en voyage» à Harare ont été traités exactement de la même manière. Chacun d'entre eux a reçu une indemnité journalière de voyage de même montant.

L'OMS conteste l'assertion des requérants selon laquelle elle n'aurait pas dû modifier le taux de l'indemnité journalière de voyage. Il n'avait jamais été «entendu» que les requérants continueraient à percevoir 75 pour cent du

taux normal de l'indemnité journalière de voyage tant qu'ils seraient à Harare. L'administration n'avait fait aucune déclaration en ce sens et n'avait pas non plus informé le personnel qu'il allait rester à Harare pendant au moins deux ans. Au contraire, la question du maintien du «statut de voyage» des requérants ou de leur changement de statut avait fait l'objet de discussions permanentes entre le personnel et les hauts fonctionnaires de l'AFRO et du siège.

L'Organisation affirme qu'il n'y a eu ni erreur, ni omission de faits, ni conclusion erronée dans la décision de réduire le taux de l'indemnité journalière de voyage. Ce type d'indemnité sert à aider les fonctionnaires à couvrir leurs «dépenses raisonnables» lorsqu'ils sont en voyage. Il n'est pas censé couvrir les dépenses des membres de leur famille qui les accompagnent, si bien qu'un grand nombre des dépenses dont ont fait état les requérants ne sauraient être utilisées pour démontrer que le taux de l'indemnité était insuffisant.

D. Dans leur réplique, les requérants réaffirment que leurs requêtes sont recevables dans leur totalité : s'ils n'ont pas interjeté appel dans les soixante jours qui ont suivi la publication de la circulaire d'information IC/98/22, c'est parce qu'ils étaient engagés dans des négociations. Ils demandent au Tribunal de reconnaître tout requérant qui n'était pas partie à l'appel comme intervenant dans la présente requête.

Ils font valoir que le paragraphe du Manuel qui autorise le directeur régional à réduire le taux de l'indemnité journalière de voyage est entaché d'une «irrégularité inhérente» : il n'établit aucune norme ou procédure à suivre par le directeur régional. La décision de ce dernier est entachée d'irrégularité car basée sur une erreur et un abus de pouvoir, et l'Organisation n'a pas apporté la preuve du contraire. Il est exact qu'ils se sont opposés à toute proposition tendant à les soumettre aux conditions d'emploi local à Harare : ils n'avaient jamais eu l'intention de travailler dans cette ville et il était donc juste qu'ils restent liés par leur contrat de travail original. Ce n'était pas de leur faute s'ils n'exerçaient pas leurs fonctions à Brazzaville et ils ne devaient pas être pénalisés pour cela.

Les requérants affirment que le paiement de l'indemnité journalière de voyage est un élément fondamental de leurs conditions d'emploi : ils n'avaient pas d'autre possibilité que de travailler à Harare ou de se retrouver au chômage. L'indemnité faisait donc partie intégrante des termes de leurs conditions d'emploi à Harare. De plus, la décision relative à l'imposition d'un taux forfaitaire avait été prise unilatéralement et l'administration ne s'était jamais donné la peine d'expliquer le raisonnement sur lequel elle s'était basée pour prendre cette décision ou les procédures qu'elle avait suivies à cet effet.

Les requérants rejettent la déclaration de l'OMS selon laquelle elle n'avait fait aucune déclaration quant à la durée de leur emploi à Harare. L'Organisation avait publié la circulaire d'information IC/98/08 du 6 mars 1998, dans laquelle elle déclarait que le Bureau régional resterait temporairement à Harare pour «une nouvelle période d'au moins deux ans à partir du 1^{er} février 1998». Il était donc légitime qu'ils s'attendent à rester à Harare pendant toute cette période.

E. L'OMS réaffirme que, dans la mesure où la requête conteste la décision de réduire l'indemnité journalière de voyage à 50 pour cent du taux normal, elle n'a pas été formée dans le délai imparti et est donc irrecevable. De plus, au moment où elle a été contestée, la décision n'était plus en vigueur. Les délais à respecter pour contester une décision ne sont pas affectés par le fait que les requérants aient tenté de négocier avec l'administration. L'OMS réitère son argument selon lequel certains requérants n'étaient pas partie à l'appel interne et s'oppose à ce qu'ils soient reconnus comme intervenants sans qu'elle ait obtenu des informations plus précises.

L'Organisation affirme qu'il n'y a aucune «irrégularité inhérente» au paragraphe du Manuel utilisé comme base de la décision attaquée. La décision de réduire le taux de l'indemnité journalière de voyage relève de l'exercice normal du pouvoir d'appréciation du directeur régional. L'Organisation a démontré que cette décision a été prise pour des motifs objectifs et que le personnel a été préalablement consulté.

Les requérants ont cité une circulaire d'information comme preuve qu'ils étaient en droit d'attendre une indemnité journalière de voyage d'un montant particulier, mais ils ont fait une confusion entre cette question et le véritable sujet de la circulaire : la période pendant laquelle l'AFRO resterait à Harare. Contrairement aux assertions des requérants, cette circulaire ne constituait en rien une «déclaration» selon laquelle leur «statut de voyage» allait demeurer inchangé.

CONSIDÈRE :

1. Soixante-dix-sept agents de la catégorie des services généraux de l'OMS, recrutés localement par le Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique à Brazzaville, contestent la décision de la Directrice générale de l'Organisation datée du 12 décembre 2000 rejetant leur appel contre les décisions prises en 1998 et 1999 pour réduire l'indemnité journalière de voyage qui leur avait été allouée du fait de l'installation temporaire du Bureau régional à Harare et de leur séjour dans cette ville.

2. A la suite des événements violents qui se sont déroulés en République du Congo à partir de juin 1997, il fut décidé de fermer temporairement le Bureau régional de Brazzaville et de le transférer à Harare en septembre 1997.

Le 1^{er} février 1998, il fut prévu que le Bureau resterait dans cette ville pendant deux ans mais, compte tenu de la persistance du climat d'insécurité à Brazzaville, cette période fut prolongée par la suite. La plupart des requérants furent invités à rejoindre Harare; ils continuèrent à percevoir leur traitement comme s'ils étaient toujours affectés à Brazzaville et, considérés comme en voyage autorisé à Harare, ils bénéficièrent d'une indemnité journalière de voyage. Pour les soixante premiers jours, cette indemnité fut fixée à 100 pour cent du taux en vigueur à Harare puis, à partir du troisième mois, réduite à 75 pour cent de ce taux, conformément au paragraphe VII.2.43.1 du Manuel de l'OMS.

Le 17 juillet 1998, la circulaire d'information IC/98/22 annonça aux agents des services généraux recrutés localement à Brazzaville et en service à Harare qu'après de longues discussions il avait été décidé que, jusqu'à nouvel ordre, ils seraient toujours considérés comme étant en voyage autorisé et qu'ils continueraient à percevoir une indemnité journalière de voyage, mais que, compte tenu de la prolongation de la situation et conformément au paragraphe VII.2.45 du Manuel, le directeur régional avait décidé de fixer pour l'indemnité journalière de voyage un taux «spécial» égal à 50 pour cent de celui normalement applicable, et ce, sans préjudice de révision ultérieure. Le 20 juillet 1998, une lettre fut adressée par le personnel de la catégorie des services généraux en voyage autorisé à Harare au directeur régional pour lui demander d'annuler la circulaire d'information, mais cette demande resta sans effet et le taux réduit de 50 pour cent fut appliqué à partir du 1^{er} août 1998.

3. Le 17 juin 1999, la circulaire d'information IC/99/21 annonça au personnel que la Directrice générale avait pris la décision de principe de supprimer les postes relevant de la catégorie des services généraux de Brazzaville. Il était par ailleurs précisé que des mesures seraient prises concernant les agents de la catégorie professionnelle (qui ne pouvaient ni être considérés comme en voyage ni percevoir une indemnité spéciale), les agents non locaux, ainsi que les agents recrutés localement au Zimbabwe. Quant aux agents de la catégorie des services généraux recrutés localement à Brazzaville, ils continueraient d'être considérés comme étant en voyage autorisé et percevraient désormais, à compter du 1^{er} août 1999, une «indemnité ad hoc» de 1 000 dollars des Etats-Unis par mois.

4. Le 4 août 1999, les requérants protestèrent et adressèrent des déclarations d'intention de faire appel au Comité régional d'appel et au Comité d'appel du siège contestant à la fois la décision de supprimer les postes relevant de la catégorie des services généraux de Brazzaville (qui finalement ne fut pas mise à exécution) et la décision de «réduire le taux ... de l'indemnité journalière de voyage du taux normal de 75 pour cent après deux mois à 50 pour cent à partir du 1^{er} août 1998, et de la fixer arbitrairement à 1 000 dollars des Etats-Unis par mois à partir du 1^{er} août 1999». Après de longs débats sur la question de savoir qui, du Comité régional d'appel ou du Comité d'appel du siège, était compétent, ce dernier accepta d'en connaître et l'Organisation, qui avait soutenu que l'affaire aurait d'abord dû être examinée localement, ne reprend pas son argumentation devant le Tribunal et admet expressément que la question ne se pose plus.

5. Le Comité d'appel du siège estima, dans son rapport du 6 novembre 2000, que les conclusions des auteurs du recours relatives à la circulaire d'information IC/98/22 étaient tardives, et par conséquent irrecevables, et que les conclusions contestant le bien-fondé de la circulaire d'information IC/99/21 étaient recevables, mais devaient être rejetées car non fondées. La Directrice générale suivit la recommandation du Comité et rejeta donc l'appel par une décision du 12 décembre 2000, régulièrement déférée au Tribunal de céans.

6. En ce qui concerne la recevabilité de leur appel, les requérants considèrent que c'est à tort que la Directrice générale a rejeté les conclusions relatives à la fixation de l'indemnité journalière de voyage découlant de la circulaire d'information IC/98/22. La défenderesse estime au contraire que les requérants auraient dû attaquer cette circulaire dans les soixante jours suivant sa publication, ce qu'ils n'ont pas fait, ou à défaut contester dans le même délai la première application individuelle qui leur a été faite de ce texte.

7. Il est de jurisprudence constante, comme cela a été rappelé, entre autres, au considérant 5 du jugement 1786, que tout fonctionnaire peut, dans un litige portant sur une décision qui le concerne directement, invoquer la nullité de toute mesure de caractère général qui en forme le support juridique. Cette jurisprudence n'autorise pas les agents à demander directement l'annulation de décisions générales lorsque ces décisions doivent normalement faire l'objet de mesures individuelles d'application. Dans de tels cas, les fonctionnaires doivent contester l'application individuelle qui leur est faite de la décision générale, en invoquant au besoin l'illégalité de cette dernière sans que l'on puisse leur opposer une forclusion du fait qu'elle n'aurait pas été attaquée à temps.

8. En l'espèce, les requérants auraient pu contester l'application individuelle qui leur était faite de la circulaire d'information IC/98/22 tant que celle-ci était en application. Mais le mémorandum, daté du 4 août 1999, dans lequel ils manifestaient leur intention de faire appel, ne concernait que la légalité de la circulaire d'information IC/99/21 du 17 juin 1999, même si les requérants interprétaient à tort ladite circulaire comme ayant fixé l'indemnité journalière de voyage au taux de 50 pour cent entre le 1^{er} août 1998 et le 31 juillet 1999. La Directrice générale, comme le Comité d'appel du siège, a pu considérer à bon droit que le débat concernant la légalité de la circulaire d'information IC/98/22 était clos et que les intéressés, qui n'ont pas expressément contesté en temps utile l'application individuelle qui leur a été faite de cette circulaire, ne sont pas recevables à la remettre en cause. Le fait que les intéressés aient cru pouvoir négocier une solution amiable et se soient abstenus pour cette raison de former des recours ne peut être de nature à les relever de la forclusion qu'ils ont ainsi encourue.

9. S'agissant des conclusions relatives à l'application faite de la circulaire d'information IC/99/21, la défenderesse n'oppose pas de fin de non-recevoir à la requête, qui doit être considérée comme dirigée contre les mesures individuelles prises à compter du 1^{er} août 1999 concernant le versement aux requérants d'une indemnité mensuelle de 1 000 dollars. Elle se borne à relever que la liste des soixante-dix-sept requérants devant le Tribunal comporte certaines différences par rapport à la liste des auteurs des recours internes, mais, en l'état, cette allégation n'est pas suffisamment précise pour être prise en considération.

10. Sur le fond, les requérants font valoir cinq moyens : la décision de modifier le taux de l'indemnité journalière de voyage serait arbitraire et ne répondrait pas aux critères de stabilité, de prévisibilité et de transparence dégagés par la jurisprudence pour encadrer la détermination des traitements des fonctionnaires internationaux; la décision violerait le principe de l'égalité de traitement; elle serait contraire aux engagements pris par l'administration dont les intéressés pouvaient s'attendre à ce qu'elle les traite équitablement; elle serait fondée sur des erreurs de fait et sur l'omission de faits essentiels; enfin, elle violerait les droits acquis des agents concernés.

11. Avant de se prononcer sur le bien-fondé de cette argumentation, le Tribunal doit examiner les dispositions sur le fondement desquelles a été prise la circulaire litigieuse. Aux termes du paragraphe VII.2.20 du Manuel de l'Organisation, une indemnité journalière de voyage est normalement versée aux membres du personnel en voyage autorisé. Selon l'article 830.2 du Règlement du personnel, le taux de cette indemnité est fixé par le Directeur général. Son montant est considéré comme représentant une somme forfaitaire versée en dédommagement d'une partie des frais réellement occasionnés par le voyage. Les paragraphes VII.2.40 et VII.2.43 du Manuel précisent respectivement que le taux pour les soixante premiers jours de voyage est fixé à 100 pour cent du taux normal et qu'à partir du soixante et unième jour est versé un montant en monnaie locale, lequel, d'après ce que soutient l'Organisation, représente 75 pour cent du taux normal, chiffre qui n'est pas contesté par les requérants. Enfin, le paragraphe VII.2.45 du Manuel prévoit que :

«Si nécessaire, des taux spéciaux d'indemnités journalières de voyage, supérieurs ou inférieurs au taux normal, peuvent être institués ... pour les activités régionales, par le directeur régional concerné...»⁽¹⁾

12. Selon la défenderesse, cette disposition confère au directeur régional un pouvoir d'appréciation pour fixer l'indemnité journalière de voyage à un taux réduit afin de tenir compte de certains facteurs objectifs. Les requérants soutiennent qu'une telle interprétation revient à reconnaître à l'administration un pouvoir totalement arbitraire, dès lors que les dispositions applicables ne fixent aucun cadre à l'intervention de l'administration pour réduire l'indemnité.

13. C'est sur ce point que les requérants développent leur argumentation selon laquelle les ajustements des traitements des fonctionnaires internationaux doivent, selon la jurisprudence (voir, par exemple, le jugement 1821), être déterminés en fonction de critères objectifs de stabilité, de prévisibilité et de transparence. Il apparaît au Tribunal que cette jurisprudence — applicable à la détermination des traitements des agents, qui doit obéir à des

règles très strictes — n'est pas entièrement transposable à la fixation d'indemnités qui ont un objet précis, comme par exemple celui de compenser des frais encourus par des agents à l'occasion d'un voyage autorisé. L'administration doit, même si elle prétend agir en vertu de son pouvoir d'appréciation et si l'encadrement réglementaire de son activité reste vague ou est inexistant, justifier ses décisions par des considérations objectives et ne violer aucune des garanties qui protègent l'indépendance des fonctionnaires internationaux. La question qui se pose est donc de savoir si, compte tenu du paragraphe VII.2.45 du Manuel qui accorde au directeur régional le pouvoir d'instituer des taux spéciaux pour l'indemnité journalière de voyage supérieurs ou inférieurs au taux normal, l'administration s'est fondée ou non sur des considérations objectives.

14. A l'instar du Comité d'appel du siège — dont la recommandation est fortement motivée —, le Tribunal rappelle que, si les intéressés ont continué à percevoir leur traitement selon le barème applicable à Brazzaville, et comme l'indemnité journalière de voyage est simplement destinée à dédommager un fonctionnaire des dépenses essentielles liées à son déplacement, dont le logement et la nourriture, le versement d'une indemnité journalière de voyage à un taux élevé ne saurait être justifié dans le cas où un voyage, qui par nature implique que l'agent continue à servir à titre principal dans son lieu d'affectation d'origine, se prolonge pendant deux ans et plus. Certes, il eut été préférable que des textes précis fixent les conditions dans lesquelles l'indemnité journalière de voyage peut être remplacée par une indemnité forfaitaire. Mais, dans la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvaient, à l'époque des faits pertinents au litige, les agents recrutés localement à Brazzaville, qui étaient toujours considérés comme en voyage autorisé à Harare, la solution arrêtée par la défenderesse n'a rien de déraisonnable. Le moyen selon lequel la fixation d'une indemnité ad hoc de 1 000 dollars par mois en faveur des intéressés aurait excédé les limites de ce que l'administration pouvait légalement faire ne peut dès lors être retenu, compte tenu du fait que le montant alloué, certes inférieur au taux réduit de l'indemnité journalière de voyage à 50 pour cent, ne révèle pas, vu les chiffres présentés par les parties, une erreur manifeste d'appréciation.

15. Encore faut-il que la défenderesse n'ait pas violé de principes généraux de droit, et notamment le principe de l'égalité de traitement. Les requérants soutiennent sur ce point que certains agents de la catégorie des services généraux ont continué de bénéficier d'une indemnité journalière de voyage à 75 pour cent du taux normal après leur départ de Brazzaville. Mais la défenderesse conteste cet argument et demande des précisions qui n'ont pas été apportées dans la réplique des requérants. En tout état de cause, il résulte clairement du dossier que tous les agents recrutés localement à Brazzaville perçoivent leur salaire sur la base du barème applicable dans cette ville et ont été traités sur un pied d'égalité au regard de leurs droits à une indemnité journalière de voyage. Il n'y a eu sur ce point aucune discrimination.

16. Les requérants soutiennent qu'ils ont été trompés par l'Organisation, qui leur a fait des promesses et leur a dissimulé la durée réelle de leur séjour à Harare et les projets de réduction de leur indemnité journalière de voyage. Mais aucun engagement n'a été pris par la défenderesse et aucune déclaration ne permet de penser que les intéressés ont été traités d'une manière injuste et induits en erreur sur leur situation, certes devenue très difficile pour eux et leurs familles compte tenu de la situation en République du Congo.

17. Pour soutenir que la décision qu'ils contestent est entachée d'erreurs de fait, les requérants opposent certaines estimations, contestées par la défenderesse, des dépenses normalement encourues à Harare. Si les évaluations faites de part et d'autre sur les dépenses d'éducation, de loyer, de transport, de sécurité, de téléphone et sur les taux de change réellement appliqués divergent, il n'existe pas de preuve d'une appréciation erronée des faits de la part de l'autorité qui a fixé l'indemnité journalière de voyage à 1 000 dollars par mois.

18. Quant au moyen tiré de la violation des droits acquis, il ne saurait non plus être retenu : les requérants affirment que les conditions fondamentales de leur emploi ont été affectées par une décision qui réduit fortement leur pouvoir d'achat et se prévalent de la jurisprudence résultant notamment des jugements 986, 1118 et 1514. Mais ils méconnaissent le fait que leur traitement de base n'a pas été affecté et, de toute évidence, la réduction d'une indemnité destinée à couvrir les frais au cours d'un voyage ne porte pas atteinte à leurs conditions d'emploi fondamentales.

19. En conséquence, les moyens des requérants ne pouvant être accueillis, il convient de rejeter l'ensemble de leurs conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 3 mai 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 2002.

Michel Gentot

Seydou Ba

James K. Hugessen

Catherine Comtet

1. Traduction du greffe.