

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaires JIBAJA et ROTA

Jugement No 1280

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête commune dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mlle Cecilia Jibaja et Mme Adriana Rota le 24 janvier 1992 et régularisée le 14 avril, la réponse de l'OMS du 5 août, la réplique des requérantes du 29 septembre et la duplique de l'Organisation du 21 octobre 1992;

Vu les demandes d'intervention présentées par :

J. Abularach

L. Arevalo

A. Bafrnec

J.C. Barbosa

E. Barbour

C. Barneond

G. Bohlman

G. Brackett

M.A. Buff

L. Burgos

M. Camino

B. Carpano

M. Castillo

W. Clarke

J. Conrad

M. Davis

L. Evangelista

A.M. Flores

L. Fuller

N. Funes

K. Gaginis

M.I. Galvis

Z. Gamarra-Inglis

J.E. Garces

S. Glycer

L.S. Gomez

M.E. Gutierrez

M.T. Hernandez

N. Hernandez

J. Hernandez-Rodriguez

R. Huntt

T. Josey

M. Kelly

Y. Kranzler

R. Levander

P. Luco Devicenti

A. Marinaccio

O. Mercado

M. Mesa

M. Munoz

R. Noda

C.I. Ochoa

M.I. Pantano

A. Paredes

A.M. Paulina

C.A. Perez

G. Rivas

I. Rivalainez

J. Rodenburg

A.L. Ruggiero

G. Ruiz

H. Saginor

R. Sanchez

M.I. Shepherd

M. Stenning

M. Stonaker

G. Strittmatter

M. Valdes

P. Vidal

M. Viener

N.I. Vigil

I. Weist

O. Willemstijn

E. Zullo

Vu les observations de l'OMS du 20 novembre 1992 sur les demandes d'intervention;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, l'article 17 du Règlement du Tribunal, les articles III, 3.2 et VIII du Statut du personnel de l'OMS et les articles 580.1, 1230.8 et 1240.2 du Règlement du personnel de l'OMS;

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

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

A. L'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMS se lit comme suit :

"... Le système de traitements et indemnités sera fixé par le Directeur général qui suivra, essentiellement, les échelles de traitements et indemnités des Nations Unies, sous réserve que, pour le personnel occupant des postes pourvus par voie de recrutement local, le Directeur général pourra fixer des traitements et indemnités conformes aux usages locaux les plus satisfaisants..."

Comme exposé dans le jugement 1160 (affaires Banota et consorts), sous A, les échelles de traitements applicables au personnel des institutions des Nations Unies appartenant à la catégorie des services généraux recruté localement sont révisées à quelques années d'intervalle, sur la base d'enquêtes générales sur la pratique locale. Des ajustements intérimaires ont lieu entre-temps à la suite de "mini-enquêtes". La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a approuvé, à compter du 1er janvier 1985, une nouvelle "méthodologie générale" pour procéder aux enquêtes, et le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA) a publié un Manuel sur la manière de l'appliquer. Aux termes du paragraphe A.2.2 du Manuel, un organisme dénommé Comité d'enquête sur les traitements locaux, mis en place à chaque lieu d'affectation, est chargé de prendre les mesures nécessaires et, si un tel comité n'existe pas, "l'institution désignée" pour le lieu d'affectation en question doit en établir un. L'OMS est "l'institution désignée" pour Washington.

Ayant mené pendant le deuxième semestre de 1990 une enquête générale sur les traitements à Washington, le Comité d'enquête sur les traitements locaux institué par l'OMS a recommandé, dans son rapport du 14 novembre 1990, de nouvelles échelles de traitements pour le personnel de la catégorie des services généraux; l'application de ces échelles devait entraîner une augmentation des traitements de 19,14 pour cent en moyenne pondérée.

Le directeur du bureau régional de l'OMS à Washington n'a pas approuvé les échelles recommandées et a expliqué les raisons de son désaccord lors d'une réunion avec les représentants du personnel qui a eu lieu le 19 décembre 1990. En conséquence, il a ramené l'augmentation moyenne à 11,25 pour cent. Il a annoncé les nouvelles échelles,

qui ont pris effet le 1er août 1990, dans le bulletin d'information générale HQ-91-13, du 11 février 1991. La première application de ces échelles est apparue dans les bulletins de salaire datés du 27 février et du 7 mars 1991.

Les nouvelles échelles ont immédiatement suscité le mécontentement du personnel. Dans un référendum tenu le 14 février et au cours d'une assemblée réunie le 19 mars, le personnel a vigoureusement soutenu les objections soulevées par ses représentants.

Les requérantes sont toutes deux des fonctionnaires de la catégorie des services généraux affectées au bureau régional, aux termes de contrats conclus avec cette Organisation; le Statut et le Règlement du personnel de l'OMS leur sont applicables. Le 10 avril 1991, pas moins de 46 fonctionnaires, dont les requérantes, ont écrit au directeur du bureau régional des lettres qui se lisent comme suit :

"1. Aux termes de l'article 1230.8.2 du Règlement du personnel de l'OMS, j'ai l'honneur de vous présenter une requête concernant mon engagement, aux fins d'obtenir une mesure définitive, au sens de l'article 1230.8.1 ou de l'article 1230.8.2 du Règlement du personnel, qui me permettra, le cas échéant, de recourir aux moyens d'appel mis à ma disposition par les articles 1230.1 et 1240 dudit Règlement.

2. Mon bulletin de salaire ordinaire pour le mois de février 1991, combiné avec le bulletin de salaire extraordinaire pour l'ajustement qui m'a été payé au début de mars 1991, fait apparaître, pour la période comprise entre le 1er août 1990 (date effective de mise en application de l'échelle) et le mois de février 1991 compris, un traitement de base correspondant à l'échelle qui figure dans le bulletin d'information générale HQ-91-13.

3. Il m'apparaît que la décision individuelle de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990, l'échelle de traitements mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus est illégale car toute la procédure qui a abouti à l'établissement de ladite échelle a été conduite sans respecter ni la méthodologie générale pour procéder aux enquêtes sur les meilleures pratiques locales aux lieux d'affectation hors siège, méthodologie approuvée aux fins de promulgation, à compter du 1er janvier 1985, par la CFPI, ni la méthodologie type du CCQA.

4. Il me semble notamment que :

10. certains employeurs ont été remplacés;

20. la durée du travail, les allocations et les prestations en usage à l'extérieur n'ont pas été prises en considération (ni même quantifiées dans certains cas) aux fins de la comparaison;

30. la méthode pour établir l'échelle (en fixant le traitement pour chaque grade et chaque échelon) ne tient pas compte de toutes les règles pertinentes applicables.

[Les paragraphes 5 et 6 traitent de l'accès aux documents d'information générale.]

7. La décision mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus m'a manifestement fait grief, puisque l'échelle qui est appliquée entraîne, pour mon grade et mon échelon, un traitement inférieur à celui qui aurait résulté de l'application d'une échelle établie conformément à toutes les règles pertinentes applicables.

8. Voilà, en résumé, les raisons principales de ma demande de revoir votre décision de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990 jusqu'au mois de février 1991 inclus, l'échelle publiée dans le bulletin d'information générale HQ-91-13, et non une échelle établie conformément à toutes les règles pertinentes applicables, notamment en ce qui concerne les trois points mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus. A supposer que les décisions concernant chaque mois postérieur à février 1991 ne feront que reprendre la décision susmentionnée - ce qui a été le cas en mars 1991 - la présente requête devrait être entendue comme portant sur toutes ces décisions.

9. J'espère qu'en prenant la mesure définitive au sens de l'article 1230.8.1 ou de l'article 1230.8.2 du Règlement du personnel, vous voudrez bien accueillir favorablement ma requête, en tenant compte des arguments susmentionnés et rétablir la situation conformément au droit. Toutefois, s'il ne vous paraissait pas possible de faire droit à cette requête, je sollicite votre accord pour considérer que la mesure définitive susmentionnée est une décision définitive au sens de l'article 1240.2, de sorte que je sois autorisée à porter directement l'affaire devant [le Tribunal] sans passer par le Comité d'appel compétent. ...

10. Finalement, si vous aviez des objections contre mon interprétation des règles statutaires et des règles relatives

aux recours, je vous serais obligée de prendre position à votre plus proche convenance, compte tenu de tout délai éventuel, étant donné que c'est mon intention ferme et irrévocable de présenter un recours et de soumettre en fin de compte mon affaire au Tribunal administratif de l'OIT, à moins que j'obtienne satisfaction à la suite de la procédure d'appel interne."

Le président du comité exécutif de l'Association du personnel de la PAHO-OMS et le président de l'organisation locale à Washington ont transmis les 46 lettres au directeur du bureau régional le 11 avril 1991.

Dans des réponses individuelles datées du 25 avril, le chef du personnel a résumé la "longue procédure" qui avait conduit à la publication des échelles de traitements, le 11 février 1991. Il a poursuivi en déclarant :

"Nous souhaitons réaffirmer que les mesures susmentionnées constituent une décision définitive, prise en consultation avec l'OMS. Il est établi que la décision du siège de l'OMS sur l'enquête de Washington a été prise à la lumière des recommandations du comité d'enquête et a tenu compte de la stricte application du Manuel de méthodologie pour les enquêtes sur les salaires. De plus, l'échelle a déjà été homologuée par la CFPI et diffusée dans d'autres institutions du système des Nations Unies. Nous ne voyons aucune raison de réexaminer la décision ... [ni] d'accorder une dérogation à la procédure d'appel interne..."

Dans des lettres du 26 avril adressées au secrétaire du Comité régional d'appel, chacune des requérantes a indiqué son intention de faire appel aux termes de l'article 1230.8.3 du Règlement du personnel contre la "décision individuelle, inscrite sur mes bulletins de salaire datés du 27 février et du 7 mars 1991, de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990, l'échelle de traitements publiée dans le bulletin d'information générale HQ-91-13, du 11 février 1991, telle que confirmée par la lettre du 25 avril du chef du personnel rejetant ma demande écrite affectant mon engagement, en date du 10 avril 1991, aux termes de l'article 1230.8.2 du Règlement du personnel".

Le 14 mai 1991, les requérantes ont présenté des déclarations officielles d'appel.

Dans un rapport unique daté du 1er octobre 1991, le Comité d'appel a considéré à l'unanimité que les deux appels internes avaient été formés en temps utile et qu'ils étaient donc recevables. Sur le fond, il a recommandé de traiter les nouvelles échelles comme de simples ajustements intérimaires à compter du 1er août 1990 et de demander au Comité d'enquête sur les traitements locaux d'en établir d'autres, qui seraient finalement appliquées à partir de la même date.

Par lettres du 26 novembre 1991, le directeur régional a informé les requérantes qu'il avait rejeté la conclusion du comité sur la recevabilité et ses recommandations sur le fond. Par lettre du 11 décembre 1991, le conseil des requérantes a demandé au Directeur général soit de révoquer les décisions du 26 novembre 1991 du directeur du bureau régional, soit de les qualifier de définitives aux termes de l'article 1240.2 du Règlement du personnel. Par lettre du 22 janvier 1992, le conseiller juridique de l'Organisation a répondu que les décisions du directeur du bureau régional devaient être considérées comme étant définitives et qu'en conséquence, les requérantes pouvaient en appeler directement au Tribunal. Telle est la décision qu'elles attaquent.

B. Les requérantes font valoir que, comme elles ont épuisé les moyens internes de recours, leur requête est recevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Sur le fond, elles soutiennent que les nouvelles échelles de traitements sont entachées de vices à plusieurs égards. Leur moyen principal est la non-observation de la méthodologie approuvée par la CFPI ainsi que du Manuel publié par le CCQA pour lui donner effet. A leur avis, l'OMS est tenue d'appliquer cette méthodologie. Or, contrairement à ce que celle-ci prévoit, deux des cinq employeurs locaux retenus à l'origine aux fins de comparaison ont été remplacés par deux autres, qui n'accordaient pas d'aussi bonnes conditions d'emploi à leurs salariés; en outre, la durée totale du travail des salariés locaux et certaines des prestations et indemnités dont ils bénéficiaient n'ont pas été prises en considération.

Deuxièmement, elles plaident la violation de leur droit, reconnu à l'article VIII du Statut du personnel, de participer, par l'intermédiaire de leurs représentants, à des négociations ou, à tout le moins, à des consultations sur les nouvelles échelles.

Elles demandent l'annulation des décisions attaquées; l'application, à compter du 1er août 1990, des échelles de traitements recommandées par le Comité d'enquête sur les traitements locaux dans son rapport du 14 novembre 1990; la conduite d'une nouvelle enquête, qui devrait être effectuée en tenant tout particulièrement compte des

dispositions de la méthodologie qui, selon leurs allégations, n'auraient pas été observées; l'application des nouvelles échelles établies à la suite de cette enquête, à compter du 1er août 1990; des dépens s'élevant à 40 000 francs français pour chacune d'elles.

C. Dans sa réponse, l'Organisation prétend que la requête est irrecevable. Selon l'article 1230.8 du Règlement du personnel, un fonctionnaire doit déclarer par écrit son intention de recourir devant le Comité d'appel dans les soixante jours civils qui suivent la réception de la notification de la mesure qu'il conteste. En l'espèce, ce délai courait dès la publication, dans le bulletin d'information générale du 11 février 1991, de la décision du directeur du bureau régional sur les nouvelles échelles de traitements. La décision était définitive et a été notifiée par écrit à tous les fonctionnaires de la catégorie des services généraux en poste à Washington. Le 12 avril était le dernier jour où un appel contre cette décision aurait été recevable; or, les requérantes ne se sont adressées au Comité d'appel que le 26 avril 1991.

Le comité n'a pas pris une position claire : il a reconnu que la lettre du chef du personnel du 25 avril 1991 confirmait la décision générale du 11 février, mais il a négligé le caractère obligatoire du délai de soixante jours. L'OMS décrit l'appel interne des requérantes contre la lettre du 25 avril comme un "moyen ingénieux" de dissimuler le fait qu'elles n'ont pas agi en temps opportun. Le jugement 1160 traite d'une affaire semblable, dans laquelle les requérantes ont également essayé - sans succès - de contourner le délai en demandant que soit prise une "mesure définitive" alors qu'elle avait déjà été notifiée.

Dans ses moyens subsidiaires sur le fond, l'Organisation nie avoir enfreint les règles ou la méthodologie prescrite lors de l'enquête de 1990 sur les salaires. Si deux employeurs ont été remplacés, c'est par souci de respecter la méthodologie : celle-ci demande à ce que les employeurs retenus aux fins de la comparaison constituent un échantillon raisonnablement représentatif des secteurs économiques, sans exclure d'autres organisations qui sont en concurrence avec le bureau régional pour engager du personnel. L'enquête a fort justement omis de tenir compte de droits tels que le congé dans les foyers et l'allocation pour frais d'études, puisque ces avantages ne sont ordinairement pas accordés au personnel local.

L'allégation de violation de l'article VIII du Statut du personnel faite par les requérantes est "absurde". Cet article prévoit la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent. Les questions de traitements relèvent de l'article III, qui ne prévoit pas de consultation du personnel. En tout état de cause, les membres du personnel sont représentés dans le Comité d'enquête sur les traitements locaux et y expriment amplement leur avis.

D. Dans leur réplique, les requérantes exposent leur point de vue sur la procédure d'appel. Selon la jurisprudence, elles devaient attendre les décisions individuelles - leurs bulletins de salaire - portant application de la décision générale du 11 février 1991. C'est pour s'assurer qu'elles avaient épuisé les voies administratives qui leur étaient ouvertes qu'elles ont demandé, le 10 avril 1991, le réexamen des décisions individuelles annoncées sur leurs bulletins de salaire de février. Elles n'ont reçu que le 25 avril, du chef du personnel, l'assurance qu'elles avaient épuisé les moyens mis à leur disposition et elles ont présenté leurs appels le jour suivant. Quelle que soit la décision définitive - la décision individuelle notifiée sur leurs bulletins de salaire du 28 février, la lettre du chef du personnel du 25 avril, voire le bulletin du 11 février -, leur requête est recevable. Selon la jurisprudence, même un appel mal adressé est recevable s'il est formé avant l'expiration du délai, ce qui ferait de leurs lettres du 10 avril des appels recevables. De plus, selon le principe de la bonne foi, l'administration était tenue de les informer immédiatement qu'elle rejetait leur interprétation de la procédure d'appel afin qu'elles puissent recourir en temps utile. En tout état de cause, leur requête n'est pas tardive pour leurs traitements du mois de mars et des mois ultérieurs puisque l'échelle contestée leur est appliquée tous les mois.

Leurs affaires ne sont pas les mêmes que celles sur lesquelles le Tribunal a statué dans le jugement 1160. L'OMS pêche contre la logique en qualifiant de subterfuge leurs lettres du 10 avril 1991, tout en alléguant qu'elles ont reconnu comme définitive la décision générale du 11 février. Si elles l'avaient fait, elles n'auraient eu qu'à présenter une déclaration d'appel, ce qui aurait été plus facile que de rédiger les lettres au directeur du bureau régional. De toute manière, ces lettres déclaraient leur intention irrévocable de faire appel et elles l'ont fait à temps.

Sur le fond, elles font remarquer que la défenderesse a tiré une conclusion erronée du dossier en admettant que la nouvelle échelle était conforme à la méthodologie prescrite ainsi qu'au principe Fleming. Elles rejettent les raisons indiquées pour le choix des employeurs retenus aux fins de comparaison : la considération prépondérante a été de choisir des employeurs offrant des conditions moins favorables que d'autres appartenant à la même catégorie.

Quant à la violation de l'article VIII du Statut du personnel, elles réfutent les arguments de l'Organisation : le personnel avait le droit d'être entendu après que l'Organisation eut décidé de rejeter les recommandations du Comité d'enquête sur les traitements locaux; comme les traitements sont une question qui, sans nul doute, intéresse les membres du personnel, ils relèvent manifestement du chapitre sur les "relations avec le personnel".

Elles maintiennent leurs conclusions et relèvent à 50 000 francs français les montants demandés par chacune d'elles à titre de dépens.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait valoir que les requérantes ne soulèvent pas de nouveaux points de fait ou de droit dans leurs écritures en réplique. La décision définitive au sens de l'article 580.1 du Règlement du personnel était celle du 11 février 1991. Comme les requérantes ont adressé leurs lettres du 10 avril au directeur du bureau régional et non au Comité d'appel, ces lettres ne peuvent être considérées comme des appels selon les règles applicables. L'Organisation développe ses moyens sur le fond.

CONSIDERE :

1. Les requérantes sont agents de la catégorie des services généraux de l'Organisation mondiale de la santé et affectées à son bureau régional pour les Amériques à Washington. Elles demandent l'annulation des décisions prises à leur égard en vertu du nouveau barème des salaires, mis en vigueur avec effet rétroactif au 1er août 1990 par voie de publication dans le bulletin d'information générale HQ-91-13 du 11 février 1991.

2. La publication du nouveau barème fut suivie du paiement des premiers salaires ajustés pour le mois de mars 1991, documenté par des feuilles de paie datées du 27 février 1991, et les rappels pour la période antérieure firent l'objet de feuilles de paie établies le 7 mars 1991.

3. Le 10 avril 1991, les requérantes adressèrent au directeur régional des lettres conçues en termes identiques pour contester le nouveau barème. Elles lui demandèrent de reconsidérer sa position avant de prendre une décision finale au sens du Règlement du personnel et, en cas de refus, de les dispenser de renoncer à la procédure interne d'appel pour leur permettre de saisir directement le Tribunal. Ces lettres se terminent comme suit :

"Finalement, si vous aviez des objections contre mon interprétation des règles statutaires et des règles relatives aux recours, je vous serais obligée de prendre position à votre plus proche convenance, compte tenu de tout délai éventuel, étant donné que c'est mon intention ferme et irrévocable de présenter un recours et de soumettre en fin de compte mon affaire au Tribunal administratif de l'OIT, à moins que j'obtienne satisfaction à la suite de la procédure d'appel interne."

4. Le chef du personnel répondit aux requérantes par lettres du 25 avril 1991 que le barème publié le 11 février 1991 constituait la décision finale en la matière et que l'administration n'avait pas l'intention de revenir sur sa position. Il refusa la proposition de renoncer à la procédure de recours interne et termina en faisant remarquer que, le rapport sur l'enquête salariale ayant déjà été communiqué aux représentants du personnel, "toute autre correspondance pourrait être mise à la disposition du Comité d'appel, en cas de besoin".

5. Au reçu de ces lettres, les requérantes déposèrent des recours auprès du Comité d'appel régional, le 26 avril 1991. Devant ce comité l'Organisation défenderesse souleva une exception d'irrecevabilité : selon elle, la décision finale, au sens du Règlement du personnel, était constituée par la publication du nouveau barème dans le bulletin du 11 février 1991; le délai de recours ouvert par cette publication en vertu de l'article 580.1 du Règlement était donc expiré à la date du 12 avril 1991, de manière que les recours étaient tardifs.

6. Le Comité d'appel présenta son rapport le 1er octobre 1991. Dans l'introduction de ce rapport, il fit connaître qu'il avait examiné avec soin la question de la recevabilité. Après avoir relaté en détail les différents éléments ci-dessus rappelés, le Comité d'appel arriva à la conclusion unanime que les recours étaient recevables et qu'il lui appartenait donc d'examiner le fond des réclamations.

7. C'est à la suite du rejet par le directeur régional le 26 novembre 1991 de l'avis contenu dans ce rapport, rejet confirmé par le Conseiller juridique de l'OMS le 22 janvier 1992, que les requérantes ont déposé leur requête devant le Tribunal, le 24 janvier 1992. L'Organisation s'est défendue en faisant valoir, à titre préliminaire, que leur requête serait irrecevable en raison du fait que les recours internes auraient été introduits hors délai et accueillis à tort par le Comité d'appel.

Sur la recevabilité

8. En présence de cette défense, les requérantes exposent dans leur réplique leurs moyens en faveur de la recevabilité de leur requête. Elles développent à ce sujet, en substance, trois arguments.

Selon les requérantes, le barème publié dans le bulletin du 11 février 1991 constituait une mesure de caractère réglementaire, comme telle non susceptible de recours. Cette mesure générale devait être suivie normalement de décisions individuelles, représentées en l'occurrence par des feuilles de paie, dont les premières avaient été adressées aux fonctionnaires le 27 février 1991. C'était donc au plus tôt à dater de la communication de ces documents que pouvait courir le délai de recours, de manière que les recours internes avaient été introduits en temps utile. Les requérantes invoquent à ce propos le jugement 624 (affaires Giroud et Lovrecich) qui considère comme prématurés des recours dirigés contre un barème de rémunération avant que celui-ci ait donné lieu à des applications individuelles; en outre, dans de nombreux jugements les feuilles de paie ont été considérées comme des décisions administratives donnant ouverture à recours.

En second lieu, les requérantes font valoir que, même si la publication du nouveau barème de rémunération à la date du 11 février 1991 était retenue comme acte susceptible de recours ouvrant comme tel un délai de recours qui aurait expiré le 12 avril 1991, les requérantes seraient encore recevables, dans un contexte de bonne foi, en ce que par leurs lettres du 10 avril 1991 elles avaient manifesté leur intention d'introduire un recours contentieux devant l'autorité compétente.

Enfin, si cette argumentation devait échouer, les requérantes estiment qu'elles peuvent en toute hypothèse réclamer le bénéfice des jugements 323 (affaire Connolly-Battisti No 5) et 978 (affaire Meyler), qui ont reconnu, en cas de "décisions répétitives", l'ouverture d'un droit de recours à chaque échéance, si tant est que la décision générale sous-jacente est illégale, ce qui, selon elles, serait le cas en l'occurrence.

9. En présence de cette argumentation le Tribunal souligne, en premier lieu, que les délais de recours remplissent une fonction de sécurité juridique. Or, ce besoin de sécurité existe pour les deux parties au rapport contentieux : pour l'administration, qui a intérêt à ce que les mesures qu'elle est amenée à prendre ne puissent pas être indéfiniment contestées; et pour le justiciable, qui doit savoir, surtout en présence de mesures administratives qui parcourent des stades successifs, du général au particulier, à quel moment il peut agir utilement, sans s'exposer au risque de voir son recours rejeté, soit comme prématuré, soit comme tardif.

10. Les dispositions réglementaires applicables au régime des recours internes sont les suivantes :

Article 1230.8.1 :

"Un membre du personnel ne peut faire appel devant un comité que lorsque tous les recours administratifs existants ont été épuisés et que la mesure qui fait l'objet de la plainte est devenue définitive. Une mesure est considérée comme définitive lorsqu'elle a été prise par un fonctionnaire dûment habilité et que le membre du personnel en a reçu notification par écrit."

Article 1230.8.2 :

"Lorsqu'un membre du personnel a présenté par écrit une requête concernant son engagement, la requête est considérée comme ayant été rejetée et le rejet peut faire l'objet d'un appel comme une mesure définitive aux termes de l'article 1230.8.1 ci-dessus, si une réponse définitive à la requête n'a pas été donnée :

(1) dans les deux mois, pour le personnel du Siège;

(2) dans les trois mois, pour le personnel en poste dans d'autres lieux d'affectation."

Article 1230.8.3 :

"Un membre du personnel qui désire faire appel d'une mesure définitive doit adresser par écrit au comité concerné, dans les 60 jours civils qui suivent la réception de la notification, une déclaration indiquant son intention de faire appel et précisant la mesure qui fait l'objet de son appel. ..."

11. Les dispositions citées font reconnaître que toute saisine du Comité d'appel est soumise à deux conditions :

premièrement, que tous les "recours administratifs" existants aient été épuisés au préalable; deuxièmement, que la mesure qui fait l'objet de la plainte administrative soit devenue définitive, ce qui suppose que le membre du personnel en ait reçu notification.

12. Il apparaît des faits rappelés ci-dessus que les requérantes se sont conformées strictement à ces dispositions. Elles ont été avisées du changement de leur situation salariale par le bulletin du 11 février 1991 et reçu des décisions individuelles sous forme de feuilles de paie, datées du 27 février et du 7 mars 1991. Elles se sont adressées le 10 avril à l'administration, invoquant les dispositions 1230.8.1 et 1230.8.2, en vue soit d'obtenir une révision des décisions prises à leur égard, soit d'acquiescer la certitude de ce que tous les recours administratifs étaient épuisés. Leurs lettres laissent reconnaître l'intention claire de saisir aussitôt le Comité d'appel.

13. Il résulte de la réponse du 25 avril 1991 du chef du personnel que celui-ci, après avoir constaté que la promulgation du nouveau barème de rémunération constituait le dernier mot de l'administration, fait reconnaître en même temps que le litige serait porté devant le Comité d'appel régional. Ce ne fut qu'après la saisine du Comité d'appel que l'Organisation défenderesse souleva pour la première fois une exception d'irrecevabilité tirée du fait que les recours seraient tardifs par rapport à la décision générale du 11 février 1991.

14. Le Tribunal retient à cet égard que les requérantes étaient bien obligées de s'adresser à l'administration avant de pouvoir saisir le Comité d'appel, étant donné que toute saisine de ce comité est subordonnée formellement, par l'article 1230.8.1 du Règlement, à l'épuisement préalable des "recours administratifs" disponibles. Devant l'incertitude inhérente à cet article, qui exige l'épuisement préalable des "recours administratifs" sans les définir, les requérantes ont pris soin d'avertir l'administration de leur intention de s'adresser au Comité d'appel dès qu'elles auraient obtenu la certitude que lesdits recours étaient épuisés.

15. Il apparaît ainsi que l'Organisation défenderesse ne pouvait pas, en toute bonne foi, traiter les recours devant le Comité d'appel comme tardifs en fonction d'une date dont la prise en considération mettait les requérantes dans l'impossibilité de satisfaire à la condition préalable posée par l'article 1230.8.1 du Règlement.

16. Le Tribunal conclut donc que la requête est recevable.

Sur le fond

17. Les requérantes font valoir deux arguments sur le fond, à savoir :

a) omission d'observer la méthodologie approuvée de la Commission de la fonction publique internationale et du Manuel du Comité consultatif pour les questions administratives;

b) omission de consulter le personnel sur une question le concernant, en violation de l'article VIII du Statut du personnel.

18. Le caractère obligatoire de la méthodologie et des dispositions du Manuel, bien que contesté par l'Organisation, est une question qui ne se pose pas dans ce cas. L'Organisation a décidé de les appliquer pour mener l'enquête et elle est tenue par sa propre décision. En tout état de cause, elle maintient les avoir appliquées correctement.

19. En ce qui concerne la violation de la méthodologie de la CFPI, les requérantes soulèvent deux points :

1) la substitution de deux employeurs locaux choisis par le Comité d'enquête sur les traitements locaux;

2) l'omission de tenir compte de la durée totale du travail des salariés locaux et de certaines indemnités et avantages dont ils bénéficient.

Le remplacement des employeurs locaux

20. Le Manuel du CCQA prévoit un plan qui doit être suivi étape par étape par le Comité d'enquête sur les traitements locaux en application de la méthodologie de la CFPI. La sélection d'un certain nombre d'employeurs locaux de référence fait partie de la première étape. Le Manuel prévoit que l'enquête sur les traitements devrait autant que possible couvrir de six à neuf employeurs locaux. Cinq d'entre eux seront choisis à l'étape C pour des données et la construction du barème des traitements - étape D. La sélection des employeurs lors de l'étape A.5 répondra aux critères suivants.

"a) Les employeurs locaux choisis devront constituer un échantillon représentatif des secteurs d'activité concurrents, y compris le secteur public ou para-étatique, aucun secteur ne devant prédominer de façon excessive dans l'échantillon.

b) Les employeurs retenus devront être implantés depuis plusieurs années sur le marché local.

c) Il faudra chercher à assurer un maximum de continuité d'une enquête à l'autre pour ce qui est des employeurs interrogés, et la majorité de ceux qui ont été sélectionnés lors d'une enquête devront normalement être retenus la fois suivante aux fins de l'analyse des données et de la construction du barème des traitements.

d) Les employeurs choisis devront avoir à la fois une structure salariale bien établie et un système d'administration du personnel; leur effectif devrait, si possible, compter au moins 20 employés de bureau.

e) Tout employeur où les salaires sont calculés principalement à partir du barème des traitements des Nations Unies ne devrait pas être retenu aux fins de comparaison."

Le Manuel prévoit que, pour trouver des employeurs appropriés, il faudrait commencer par examiner ceux qui avaient été retenus dans les enquêtes précédentes sur les traitements locaux ou dans des enquêtes analogues. L'étape A.5 prend fin par "la mise au point définitive d'une liste de six à neuf employeurs à interroger", bien qu'il puisse être utile, selon le Manuel, de garder quelques noms en réserve.

21. Dans l'enquête de 1990, dix-neuf employeurs ont été contactés; onze ont été sélectionnés, et huit retenus aux fins de l'enquête. La liste incluait les cinq employeurs de référence retenus pour l'analyse finale dans l'enquête de 1986. Dans le cadre de celle-ci, dix des vingt employeurs contactés ont été retenus aux fins de comparaison. D'après le rapport sur cette enquête, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation des Etats américains (OEA) ont été inclus dans la catégorie des "organisations internationales", et que l'Organisation pour la gestion du personnel (OPM) et l'administration du comté de Fairfax figurent dans la catégorie "administrations". Dans le rapport sur l'enquête de 1990, les employeurs de référence ne sont pas classés par catégories.

22. Parmi les huit employeurs retenus aux fins de l'enquête en 1990, le Comité d'enquête sur les traitements locaux a choisi les cinq suivants pour l'analyse des données et la construction du barème des traitements :

Administration du comté de Fairfax

Banque interaméricaine de développement

Banque mondiale

Fonds monétaire international

Washington Gas and Light.

Il n'a inclus ni l'OPM ni l'Organisation des Etats américains, qui avaient été retenues pour l'analyse finale dans l'enquête de 1986. La raison de ce choix est indiquée dans le rapport du comité : après avoir envisagé différentes combinaisons de cinq employeurs de référence, ce groupe lui a paru fournir globalement l'augmentation moyenne pondérée la plus élevée. Il a déclaré que "d'autres combinaisons d'employeurs auraient reflété des augmentations plus élevées; néanmoins, la combinaison susvisée (c'est-à-dire les cinq employeurs choisis) a été retenue afin de respecter la condition prévue par la méthodologie de l'enquête sur les traitements pour les lieux d'affectation hors siège, selon laquelle les employeurs retenus doivent constituer un échantillon représentatif de tous les secteurs de l'économie". La combinaison en question faisait apparaître, par rapport aux salaires pratiqués aux Etats-Unis le 1er octobre 1989, une augmentation moyenne de 18,88 pour cent, pondérée par le nombre de fonctionnaires de chaque grade.

23. L'administration a remplacé l'OPM par l'administration du comté de Fairfax, et l'Organisation des Etats américains par le Fonds monétaire international, de manière à obtenir une augmentation de 12,2 pour cent en moyenne pondérée.

24. La première raison avancée par l'Organisation pour justifier ces substitutions est que les employeurs remplacés

avaient figuré dans la dernière enquête sur les traitements menée à Washington en 1986. Ce n'est pas là une raison valable : le Manuel n'exige pas que tous les employeurs de référence précédents soient retenus, mais il recommande qu'une majorité d'entre eux le soient normalement, et c'est ce que le Comité d'enquête sur les traitements locaux a fait.

25. L'Organisation se fonde également sur les raisons données dans l'examen du rapport d'enquête par le siège à Genève, tel qu'approuvé le 14 avril 1991 par le directeur du personnel. Le texte se lit comme suit :

"Après avoir procédé à un examen approfondi du rapport du Comité d'enquête sur les traitements locaux, [l'OMS est] arrivée à la conclusion que les employeurs recommandés pour être sélectionnés et retenus suivent de très près les critères exposés dans la méthodologie de l'enquête sur les traitements locaux. Toutefois, il a été également estimé que les employeurs à retenir devraient constituer un échantillon représentatif raisonnable de tous les secteurs économiques. En conséquence, il a été convenu de remplacer l'administration du comté de Fairfax par l'Organization for Personnel Management, qui est l'un des employeurs les plus importants de Washington et représente en fait le gouvernement des Etats-Unis dans son ensemble.

Le poids excessif des institutions financières internationales dans l'enquête a également fait l'objet d'un examen minutieux. De l'avis du siège, la Banque mondiale et le FMI, du fait de leur action conjointe en matière de traitements, de la similitude de leurs barèmes de traitement, et du fait que les deux institutions procèdent à une enquête salariale commune aux fins de l'établissement de l'échelle des traitements, pourraient être pris en compte aux fins de l'enquête comme un seul et même employeur. En conséquence, en raison de sa taille (plus de 6 000 employés) et de sa politique d'embauche dynamique, la Banque mondiale a été jugée comme l'employeur principal et représentatif à la fois de la Banque et du FMI. Ainsi donc, en tant que cinquième employeur, l'OEA a été retenue, étant donné qu'elle venait à la suite sur la liste des employeurs considérés comme les meilleurs dans la zone de Washington. Sur cette base, les données ont été recalculées et les résultats font apparaître globalement une augmentation de 12,2 pour cent en moyenne pondérée."

26. Si l'OMS admet que les employeurs recommandés pour être sélectionnés et retenus ont suivi de très près les critères de la méthodologie, il n'y aurait plus de cause d'action puisque l'un des critères est que les employeurs retenus devraient constituer un échantillon représentatif de tous les secteurs de l'économie. Toutefois, l'Organisation contredit sa déclaration initiale en introduisant la question d'un échantillon raisonnable de tous les secteurs économiques, comme si ce n'était pas déjà l'un des critères observés.

27. La raison avancée pour la substitution de l'OPM à l'administration du comté de Fairfax ne résiste pas à l'examen. Les deux employeurs se trouvant dans le même secteur, remplacer l'un par l'autre ne modifie en rien la situation. La raison avancée selon laquelle l'OPM est "l'un des employeurs les plus importants" et représente le gouvernement des Etats-Unis dans son ensemble ne constitue pas un motif valable de la préférer à l'administration du comté de Fairfax. La seule raison valide de cette préférence serait, conformément aux règles de la méthodologie et aux dispositions de l'article 3.2 du Statut du personnel, que l'OPM assure les meilleures conditions prévalant sur le marché local pour un travail analogue. Cela n'ayant pas été prouvé, la décision de l'Organisation de lui donner la préférence est donc viciée parce que la raison avancée n'est pas valable.

28. L'Organisation avance deux raisons au remplacement du Fonds monétaire international par l'Organisation des Etats américains. Selon la première, conserver le FMI aurait donné à un secteur économique particulier, à savoir les institutions financières internationales, un poids excessif dans l'échantillon; selon la seconde, la Banque mondiale et le FMI peuvent être considérés comme un employeur unique du fait de leur action conjointe en la matière, de la similitude de leurs barèmes et du fait qu'ils mènent une enquête salariale conjointe en vue de déterminer les traitements.

29. Savoir si la liste des employeurs locaux constitue un échantillon raisonnable des secteurs économiques et si la Banque mondiale et le FMI sont trop étroitement associés pour être pris en compte séparément sont des questions d'appréciation qui doivent être tranchées en dernier ressort par le Directeur général dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Le Tribunal ne peut pas substituer son opinion à celle du Directeur général. C'est la raison pour laquelle le remplacement des employeurs locaux relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur général et il s'agit d'une décision qu'il était habilité à prendre.

La comparaison de la durée du travail, des indemnités et des avantages

30. Les requérantes allèguent, dans leurs écritures, une autre violation de la méthodologie et du Manuel, à savoir l'omission d'inclure dans l'enquête la durée du travail, le congé dans les foyers, les allocations pour frais d'études et les indemnités liées au rapatriement.

31. Le Manuel prévoit à l'étape C.5.1 que les données doivent être corrigées en fonction de la différence entre la durée de la semaine de travail chez les employeurs retenus et dans les organisations locales des Nations Unies. Le rapport du Comité d'enquête sur les traitements locaux déclare que les données émanant des cinq employeurs retenus ont été calculées sur la base d'une semaine de travail type de 40 heures. Dans les trois organisations internationales retenues, la semaine de travail "officielle", bien que de 40 heures, comprend une pause d'une heure pour le déjeuner au milieu d'une journée de 8,5 heures. La semaine de travail étant de 37,5 heures, on aurait dû procéder à un ajustement proportionnel des traitements, ce qui n'a pas été fait.

32. Les requérantes allèguent que, puisque la méthodologie fait référence aux "heures ouvrées", ce sont les heures de travail effectif qui doivent être comparées. L'Organisation ne répond pas précisément sur ce point : ses remarques sur les avantages dont bénéficie le personnel international, et non local, semblent destinées à le faire. Pourtant, le calcul des heures de travail intéresse autant les fonctionnaires internationaux que le personnel recruté localement. Comme l'Organisation a omis d'adapter les traitements versés par les employeurs de référence pour tenir compte des différences dans la durée du travail, les requérantes ont gain de cause sur ce point.

33. L'Organisation fait remarquer que le congé dans les foyers, les allocations pour frais d'études et les indemnités de rapatriement ne sont accordés qu'au personnel international. Etant donné que les règles applicables n'octroient pas ces avantages au personnel recruté localement, l'enquête n'avait pas à en tenir compte. Par conséquent, ce moyen tombe.

La violation de l'article VIII

34. Enfin, les requérantes prétendent que les dispositions de l'article VIII du Statut du personnel n'ont pas été observées. Ledit article prévoit que "le Directeur prendra des dispositions nécessaires pour assurer la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent".

35. L'Organisation soutient que cette disposition a trait aux questions générales et non à la question des traitements, parce que celle-ci figure dans l'article intitulé "Relations avec le personnel". Le traitement et les allocations relèvent de l'article III et il n'y a ni référence, ni renvoi à la consultation. De plus, le Comité d'enquête sur les traitements locaux est composé de représentants du personnel et de l'administration.

36. Le Tribunal considère qu'il n'est pas justifié de soutenir que l'article VIII ne prévoit pas de discussions avec le personnel sur les traitements, l'une des questions auxquelles le personnel s'intéresse le plus. Normalement, la condition visée à l'article VIII serait remplie du fait de la participation du personnel au Comité d'enquête sur les traitements locaux. Le Manuel du CCQA lui-même prévoit que le comité d'enquête doit avoir une représentation équilibrée de l'administration et du personnel, qu'une consultation appropriée de la direction est une composante essentielle d'une enquête sur les traitements, et que ledit comité a un rôle primordial à jouer en tant que centre de consultation au niveau local (étape A.2.3). Le Manuel prévoit également (étape F.7) un renvoi au bureau local, en l'espèce, le bureau régional, dont le but est d'assurer que les "décisions prises au stade de l'approbation des résultats de l'enquête et [les] raisons qui les ont motivées" sont bien communiquées à ce bureau. Il ajoute que la rapidité de la communication constitue une étape essentielle dans le déroulement de l'enquête, aide le personnel de terrain à mieux comprendre la situation et contribue à accroître l'efficacité des enquêtes à venir.

37. Toutefois, ce renvoi survient après que les décisions sur le barème des traitements ont été prises et ne répond pas au but de la participation. Dans la présente affaire, deux des employeurs de référence choisis par le Comité d'enquête sur les traitements locaux pour représenter, avec les trois autres, les meilleurs employeurs locaux ont été récusés par l'Organisation et remplacés par deux autres, avec pour résultat une réduction de plus de 6 pour cent de l'augmentation recommandée. Dans ces conditions, si l'article VIII a un sens, un échange de vues motivé entre le personnel et l'administration aurait dû avoir lieu avant l'adoption d'un barème définitif. Il s'ensuit que l'Organisation a omis d'observer les dispositions de l'article VIII.

Les demandes d'intervention

38. Les demandes d'intervention, qui sont recevables aux termes de l'article 17, du Règlement du Tribunal, sont

accueillies : les intervenants ont les mêmes droits que les requérantes elles-mêmes pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en droit et en fait.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée du 22 janvier 1992 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée au Directeur général, qui prendra une nouvelle décision sur la question du barème des traitements à la lumière du présent jugement.
3. Les intervenants ont les mêmes droits que les requérantes pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en droit et en fait.
4. Les requérantes reçoivent conjointement une somme totale de 50 000 francs français à titre de dépens.

OPINION DISSIDENTE DE MME MELLA CARROLL

Pour les raisons exposées dans mon opinion individuelle concernant le jugement 1279 (affaires Almazan-Aguirre et consorts), je regrette de ne pouvoir suivre mes collègues lorsqu'ils déclarent recevable la présente requête. Les faits de la cause et les dispositions statutaires et réglementaires applicables en l'espèce sont en substance les mêmes.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, 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.

(Signé)

José Maria Ruda
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner