

TRENTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire CONNOLLY-BATTISTI (No 5)

Jugement No 323

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par la dame Connolly-Battisti, Norah, le 31 mai 1976, la réponse de l'Organisation, en date du 22 septembre 1976, la réplique de la requérante, en date du 25 novembre 1976, la duplique de l'Organisation, en date du 24 décembre 1976, le mémoire additionnel de la requérante, en date du 18 janvier 1977, et la communication de l'Organisation, datée du 17 février 1977, en réponse à ce mémoire;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, le Statut du personnel de la FAO, en particulier les dispositions 301.111 et 301.134, le Règlement du personnel de la FAO, en particulier les dispositions 302.3012, 303.111 et 303.131, le Manuel de la FAO, en particulier les dispositions 303.122, 308 et 308, Annexe F, et le Règlement général de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. La requérante est entrée au service de l'Organisation le 30 août 1954; elle fait, depuis cette date, partie du personnel de la catégorie des services généraux; elle est aujourd'hui assistante de recherche, classe G.6.

B. Sur la base d'une étude sur les salaires, le Conseil de la FAO a décidé en novembre 1974 que des nouvelles échelles de salaires pour le personnel de la catégorie des services généraux seraient établies avec effet au 1er décembre 1974; le Conseil a également décidé que, pendant la période intérimaire entre le 1er décembre 1974 et l'application effective de la nouvelle échelle, les taux d'ajustement antérieurement fixés continueraient à être appliqués, soit, pour la requérante, 1 pour cent. Deux ajustements de l'indice des salaires pour la catégorie des services généraux sont devenus applicables en février 1975 et ont effectivement été appliqués avec effet au 1er mars 1975 aux taux provisoires approuvés par le Conseil, soit 3 pour cent pour les classes G.1 à G.4 et 1 pour cent pour les classes G.5 à G.7. En juin 1975, le Conseil de la FAO a approuvé les conclusions de l'étude générale sur les salaires et il a en conséquence décidé qu'une nouvelle échelle de salaires serait introduite avec effet rétroactif au 1er février 1975; parallèlement, le Conseil a également décidé que l'indice des salaires serait fondé sur la base 100 à partir de février 1975 et que les nouveaux taux d'ajustement seraient appliqués à l'avenir pour chaque mouvement de l'indice des salaires équivalant à 5 pour cent.

C. La requérante a, en juin 1975, fait appel auprès du Directeur général contre la décision de ne lui payer les deux ajustements de son salaire qu'au taux de 1 pour cent alors que l'indice général des salaires avait augmenté de deux fois 5 pour cent. Cet appel ayant été rejeté le 23 juin 1975, la dame Connolly-Battisti a saisi, en juillet 1975, le Comité de recours de la FAO devant lequel elle a notamment contesté la méthode selon laquelle il avait été tenu compte des économies potentiellement réalisables du fait d'achats effectués à l'économat de la FAO et des effets progressifs des impôts sur le revenu italiens pour opérer des déductions dans l'échelle des salaires. Le Comité de recours s'étant déclaré incompétent pour connaître des questions à lui soumises, le Directeur général, après avoir pris connaissance du rapport du Comité, a confirmé sa décision première du 23 juin 1975 par une lettre du 2 avril 1976. C'est contre la décision contenue dans cette dernière que la dame Connolly-Battisti se pourvoit devant le Tribunal de céans.

D. Par sa requête, la dame Connolly-Battisti demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner à la FAO de lui rembourser la différence entre les 1 pour cent qu'elle a touchés à deux reprises et les 5 pour cent qu'elle aurait dû toucher à deux reprises, soit, pour la période du 1er mars au 30 juin 1975, 8 pour cent indûment retenus par la FAO. La requérante demande en outre au Tribunal de prendre position sur la légalité du mode de calcul utilisé

pour réduire à 1 pour cent ce qui aurait dû être 5 pour cent en introduisant dans ce calcul des éléments dont il n'aurait pas dû être tenu compte (voir sous C ci-dessus).

E. Pour sa part, l'Organisation fait valoir en premier lieu qu'il y avait forclusion lorsque la requérante s'est portée devant les instances internes; elle semble en conclure que la requête est également irrecevable devant le Tribunal du point de vue de la procédure. En second lieu, l'Organisation déclare que la décision attaquée est en réalité une décision du Conseil de la FAO prise dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels et constituant un acte de caractère législatif; de l'avis de l'Organisation, la requête est de ce fait irrecevable et, de surcroît, sans fondement, tant il est vrai que la requérante n'a pas démontré que la décision adoptée ou les mesures prises par le Directeur général pour la mettre à exécution constituaient une méconnaissance des stipulations de son contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. L'Organisation demande donc à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête.

CONSIDERE:

En ce qui concerne le cadre juridique:

1. La rémunération de tout fonctionnaire de la FAO est déterminée, comme c'est le cas pour les agents des organisations internationales en général, conformément à une structure des salaires qui fait partie du Statut du personnel. La disposition 303.3012 du Règlement du personnel dit que "les barèmes des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux figurent dans le Manuel de la FAO". Quant à la disposition 308.312, elle précise: "Les taux de rémunération du personnel des services généraux dans les divers lieux d'affectation sont fixés à la suite de consultations avec les bureaux des Nations Unies et des institutions spécialisées qui travaillent dans la zone et sur la base de certains principes directeurs et procédures normalisées acceptées d'un commun accord par les Nations Unies et les institutions spécialisées (voir Annexe F)."

2. Il est prévu que les barèmes de rémunération peuvent être révisés. La disposition 302.3012, citée dans le paragraphe précédent, précise ensuite: "[les barèmes] peuvent être amendés ou révisés conformément à l'article 301.134 du Statut du personnel", qui dispose ce qui suit: "Le Directeur général arrêtera le barème des traitements du personnel de la catégorie des services généraux en prenant normalement pour base les conditions les plus favorables en vigueur dans la localité où se trouve le bureau intéressé de l'Organisation." Selon cette disposition, le Directeur général a le devoir d'être attentif au mouvement des salaires dans différentes localités et de procéder aux révisions qui se révèlent nécessaires pour en suivre le rythme, la considération dominante étant, ainsi qu'il est dit dans la Charte des Nations Unies, "la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité". Comme les barèmes des salaires sont établis à la suite de consultations et sur la base des principes directeurs mentionnés à l'Annexe F, le Directeur général doit également, lors des révisions, tenir compte desdits principes. Sous réserve de ce qui précède, il jouit pour fixer les salaires en vertu de l'article 301.134 d'un pouvoir discrétionnaire.

3. L'Annexe F est intitulée "Application des principes directeurs pour l'établissement et la révision des conditions de service des fonctionnaires de la catégorie des services généraux". Il y est dit, au paragraphe 2, que l'application des principes nécessite quatre opérations principales, dont la deuxième consiste en une enquête sur les conditions de service dans des emplois comparables hors de l'Organisation, opération qui doit être répétée de temps à autre pour faire en sorte que le personnel en activité soit traité équitablement et que les conditions offertes gardent leur attrait pour les nouveaux venus. L'enquête entraîne la détermination des taux de rémunération payés par des employeurs extérieurs sélectionnés. Il s'agit alors de taux bruts, c'est-à-dire avant déduction de l'impôt national sur le revenu qu'il faut ramener à la rémunération nette aux fins de comparaison.

4. Le présent litige tourne essentiellement autour des économies dites "d'économat". L'économat est un magasin hors taxe où les fonctionnaires de la FAO sont autorisés, par un accord conclu entre l'Organisation et le gouvernement italien, à acheter divers articles pour leur usage et leur consommation personnels. Les économies proviennent de l'exonération des droits de douane. Comme il s'agit là d'un avantage complémentaire, il faut noter ce que les principes directeurs disent quant à la façon de traiter ce genre de prestations marginales. D'après le paragraphe 30, les avantages complémentaires mesurables accordés par des employeurs extérieurs doivent être calculés à l'occasion d'une enquête, un équilibre approximatif étant établi entre ces prestations et les avantages analogues dont bénéficie le personnel de l'Organisation. Par souci de commodité, les premières seront qualifiées de prestations externes et les seconds, de prestations internes. Si celles-ci dépassent celles-là, il ne doit pas être tenu compte de la différence. En revanche, si l'inverse est vrai, il convient de procéder à un ajustement en hausse des

rémunérations externes aux fins de la comparaison.

5. Normalement, l'enquête doit se répéter tous les quatre ans. Entre-temps, des ajustements intérimaires doivent être opérés sur la base de l'indice local des salaires. Ce présent litige porte sur un ajustement intérimaire. Les paragraphes ci-après des principes directeurs sont pertinents en l'occurrence : (Traduction du Greffe.)

49. En tout état de cause, que les ajustements soient faits sur la base d'une nouvelle enquête ou du mouvement de l'indice, ils ne seront normalement payés que lorsqu'une augmentation significative le justifie, usuellement 5 pour cent ou plus. Il convient de tenir compte du fait que le mouvement des salaires bruts externes sera plus prononcé, sauf si l'impôt sur le revenu est négligeable, que le mouvement des salaires nets, impôt déduit.

50. Lors des ajustements intérimaires, à la différence des modifications fondées sur une enquête détaillée et de grande ampleur au sujet des conditions à l'extérieur, il n'est pas nécessaire de réexaminer les avantages complémentaires.

6. Bien que les règlements disposent qu'il appartient au Directeur général d'arrêter le barème des traitements, il est d'usage, à la FAO, que les décisions en la matière soient prises par le Conseil. Aux termes de l'article XXXIX.2 du Règlement général, le Directeur général soumet au Comité financier des propositions concernant les échelles de traitement et les conditions de recrutement et de service du personnel, tandis que l'article XXIV.3(j) dispose que le Conseil examine et approuve ces recommandations. La requérante ne conteste pas le droit qu'a le Conseil d'établir les niveaux de rémunération mais se demande, semble-t-il, s'il est habilité à décider de la manière dont l'indice des salaires doit être déterminé. Comme les ajustements intérimaires, pour lesquels on utilise l'indice des salaires, se font en supplément de l'examen des échelles de rémunération, il est difficile de dissocier ces deux éléments. En tout état de cause, le Directeur général est tenu d'agir sous le contrôle général du Conseil (voir l'article XXIV.5(d) et XXXVII.1).

7. La seule signification de ce point, c'est de savoir si, en s'acquittant de son devoir d'arrêter le barème des traitements en vertu de l'article 301.134 du Statut du personnel, le Directeur général doit agir de façon indépendante ainsi qu'il le juge bon, comme c'est le cas, par exemple, aux termes de l'article XXXIX.4 à propos des nominations, affectations et promotions du personnel, ou s'il agit en tant qu'exécutant conformément à l'article XXXVII.1 et applique les décisions du Conseil. Le Tribunal estime que la seconde façon de voir les choses est la bonne. Mais il ne s'ensuit pas que le Conseil soit substitué au Directeur général à l'article 301.134 du Statut du personnel. Le Conseil doit agir par l'entremise du Directeur général, et ce que cette disposition exige, c'est une décision du Directeur général; mais il est satisfait à cette exigence aussi bien par une décision que le Directeur général prend sur les instructions du Conseil que par une décision arrêtée sous sa propre responsabilité.

En ce qui concerne la situation de fait :

8. Il apparaît que la FAO a adopté en 1964 un système du genre de celui qui est prévu dans les principes directeurs. En particulier, à propos de l'ajustement intérimaire, le Conseil a approuvé un rapport du Comité financier précisant quel était l'indice des salaires qui devait être utilisé. L'indice au 1er janvier 1964 a été pris pour base et il a été convenu que les traitements soumis à retenue pour pension du personnel de la catégorie des services généraux seraient augmentés de 5 pour cent au début du mois suivant le mois pendant lequel l'indice a accusé une augmentation de 5 pour cent. Lors de la détermination d'un nouveau barème des traitements à la suite d'une enquête, un nouveau chiffre de base serait adopté, correspondant au nouveau niveau, et servirait de point de départ pour les augmentations futures.

9. En octobre 1973, le Conseil a décidé que l'heure était venue de procéder à une nouvelle enquête sur les conditions de rémunération à Rome. Il a nommé un groupe de trois personnalités chargé de procéder à une enquête "dans le cadre des principes directeurs" et a autorisé le Comité financier à prendre des décisions définitives sur la base du rapport du Groupe. Parallèlement, le Conseil avait décidé que, tant que les résultats de l'enquête ne seraient pas connus, l'ajustement intérimaire pour tout mouvement de l'indice de 5 pour cent ne serait que de 3 pour cent, sous réserve d'un remboursement ultérieur si les résultats de l'enquête le justifiaient. Rien dans le dossier ne montre ce qui a conduit le Conseil à s'écarter de la base fixée en 1964 pour les ajustements intérimaires, ni comment il est parvenu au nouveau chiffre de 3 pour cent.

10. Le Groupe a présenté en mars 1974 un rapport assorti de propositions en vue d'un barème des traitements révisé. Pour ce qui est de l'ajustement intérimaire, il a recommandé de prendre en considération, pour en

déterminer le montant, en premier lieu le caractère progressif de l'impôt sur le revenu payable au titre des salaires accrus versés à l'extérieur et, en second lieu, les économies résultant, pour le personnel, des achats à l'économat; il a proposé en conclusion de ramener l'ajustement à 3 pour cent seulement pour les quatre prochaines augmentations de 5 pour cent de l'indice. Bien que le Groupe ait été chargé, ainsi qu'il est dit dans le paragraphe précédent, de procéder à l'enquête dans le cadre des principes directeurs, le dossier ne fait pas apparaître quel a été l'effet des paragraphes 49 et 50 sur des recommandations à l'égard de l'ajustement intérimaire. A première vue, il semble que la recommandation relative à un impôt sur le revenu accru soit conforme au paragraphe 49, et que celle qui concerne les économies d'économat aille à l'encontre du paragraphe 50.

11. En avril 1974, le Comité financier a examiné le rapport du Groupe et en particulier la recommandation de celui-ci relative à l'ajustement intérimaire, à laquelle le Directeur général a donné son agrément. Le Comité a pris connaissance des prétentions du personnel, selon lequel le Groupe n'avait pas respecté les principes directeurs, mais les a rejetées. A ce propos, le Directeur général a fait valoir que les économies d'économat devraient être prises en considération conformément aux principes directeurs lors de l'établissement des échelles de salaires de la catégorie des services généraux et que le Groupe, en vue d'atténuer les répercussions de cette mesure, en avait tenu compte dans les ajustements intérimaires plutôt que dans le nouveau barème. Le Comité financier a adopté la recommandation du Groupe et le Directeur général, en l'annonçant le 11 avril, a déclaré que cette décision serait appliquée sur-le-champ.

12. Le personnel de la catégorie des services généraux de la FAO, alarmé par cette décision et par ce qui constituait, à ses yeux, l'absence complète de toute consultation en général, s'est mis en grève au mois de mai. La grève a duré cinq jours; elle était dirigée par un comité mixte d'action. Elle s'est terminée le 31 mai par un accord, conclu entre le Directeur général et le Comité mixte d'action, qui englobait un certain nombre de questions. L'ajustement intérimaire avait donné lieu à un compromis. Le taux de 3 pour cent recommandé par le Groupe n'était maintenu que pour les trois classes supérieures de la catégorie. Pour les quatre classes inférieures, il était porté à 4 pour cent ou plus. L'accord sur l'ajustement intérimaire était subordonné à l'approbation du Conseil. A sa session de juillet, le Conseil a renvoyé la question au Comité financier, en lui demandant une recommandation pour sa prochaine session en novembre. Jusqu'alors, les taux prévus dans l'accord de mai devaient être appliqués provisoirement.

13. La question est revenue devant le Comité financier en novembre 1974. Il est évident qu'à ce moment-là, sinon au préalable, deux questions distinctes avaient été identifiées. Tout d'abord, fallait-il prendre en considération les économies d'économat, soit pour l'établissement des barèmes des salaires, soit pour la détermination de l'ajustement intérimaire ? Ensuite, convenait-il, en presumant qu'il fallait tenir compte de ces économies dans le barème des salaires, d'en faire autant lors des ajustements intérimaires ? La réponse à la première question dépendait premièrement de savoir si ces économies constituaient un avantage marginal; deuxièmement, dans l'affirmative, s'il s'agissait d'une prestation mesurable; troisièmement, en admettant qu'il s'agissait d'un avantage mesurable, si les prestations internes dépassaient les prestations externes. Il ne ressort pas clairement du procès-verbal de la discussion quelle était l'attitude du Directeur général sur la première question. Mais, pour la seconde, le Directeur général a été tout à fait clair. Il a dit au Comité qu'il avait changé d'avis et qu'il estimait désormais que les économies d'économat devaient être considérées comme un avantage complémentaire et qu'elles ne devaient pas entrer en ligne de compte dans l'ajustement intérimaire; il a recommandé de procéder de la sorte.

14. Le Comité a toutefois conclu qu'il ne pouvait pas se rallier à la position du Directeur général. A son avis, il était possible de mesurer l'avantage découlant des achats à l'économat, avantage qui devait influencer sur les salaires. "Le Comité a néanmoins reconnu la nécessité de veiller à ce que la mesure dans laquelle il était tenu compte du droit à ces achats devait être déterminée sur une base compatible avec les exigences des principes directeurs*." Le Comité a recommandé "de réintroduire les économies d'économat par le biais d'un ajustement de l'indice des salaires en ce qui concerne le barème actuel des traitements"*. (*Traduction du Greffe)

15. En décembre 1974, le Conseil a été saisi de la recommandation du Comité financier. Il a décidé que, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau barème, "les taux d'ajustement arrêtés par le Comité financier et reproduits dans le rapport du Comité au Conseil seront appliqués". (Traduction du Greffe.) Le Conseil a décidé en outre que, si le montant payé était insuffisant au regard du nouveau barème, il y aurait ajustement, mais qu'aucun remboursement de sommes perçues en trop ne serait demandé. En annonçant cette décision au personnel le 11 décembre 1974, le Directeur général a relevé que les taux d'ajustements "tels qu'ils avaient été établis à l'origine par le Comité financier" (traduction du Greffe) seraient de 3 pour cent pour les classes G.1 à G.4 et de 1 pour cent pour les classes G.5 à G.7. (Le dossier ne permet pas de déterminer quand le chiffre de 1 pour cent a été calculé pour la

première fois, ni comment il l'a été.) "Les décisions du Conseil", a dit le Directeur général, "s'écartent jusqu'à un certain point de mes recommandations".

16. Le 27 mai 1975, une circulaire administrative a été publiée, qui donnait l'indice des salaires pour février 1975 et indiquait qu'en raison de ce chiffre deux augmentations provisoires étaient dues sur les salaires de février et que, conformément aux décisions du Conseil, les ajustements avaient été appliqués à chaque augmentation avec effet rétroactif à compter du 1er mars, au taux de 3 pour cent pour les classes G.1 à G.4 et à celui de 1 pour cent pour les classes G.5 à G.7, ces ajustements devant être compris dans le paiement des salaires en mai. Le 10 juin, la requérante a fait appel auprès du Directeur général de la décision notifiée par la circulaire. Dans sa réponse en date du 23 juin, le Directeur général a fait état de la disposition 303.131 du Statut du personnel, selon laquelle le recours doit être formé dans les deux semaines qui suivent la notification de la décision contestée. Il relevait que, si la décision entreprise avait été annoncée officiellement au personnel le 25 mai 1975, elle avait été portée auparavant à la connaissance de la requérante, en novembre 1974, en sa qualité de membre du Comité mixte d'action et que, par conséquent, son recours était tardif.

17. En juillet 1975, le Conseil a finalement approuvé le nouveau barème des traitements et a décidé qu'il entrerait en vigueur à compter du 1er février 1975. Le dossier est muet quant aux économies d'économat, mais la requérante déclare qu'elles ont été calculées en tant que prestation interne et comparées à des prestations externes, telles que la possibilité d'achat dans des magasins d'entreprise, les terrains disponibles pour des logements, la gratuité de l'électricité et du téléphone ou les cadeaux de Noël; les prestations internes ont été jugées égales ou supérieures aux prestations externes, et celles-ci n'ont donc pas été prises en compte dans le barème des salaires.

Sur la recevabilité :

18. La requérante formule ses conclusions sous cinq chefs. Elle demande, premièrement, le remboursement des sommes déduites pour la période allant du 1er mars au 30 juin 1975 au titre des économies d'économat et, deuxièmement, le remboursement des déductions relatives à l'impôt sur le revenu. Dans ses trois autres conclusions, elle réclame des déclarations que le Tribunal n'a pas compétence d'accorder, sauf dans la mesure où elles peuvent être couvertes par l'annulation de la décision attaquée (si le Tribunal devait se prononcer dans ce sens). L'Organisation conteste toutes les conclusions, qu'elle estime irrecevables pour trois motifs, à savoir parce que :

1. il y a forclusion ainsi qu'il est dit au paragraphe 16 ci-dessus et aussi en raison de la communication au personnel en date du 11 décembre 1974 (voir le paragraphe 15 ci-dessus);
2. La décision attaquée ayant été prise par un des organes directeurs de la FAO dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels, elle représente un acte de caractère législatif et échappe à la compétence du Tribunal;
3. La décision ne constitue pas une méconnaissance des stipulations du contrat d'engagement de la requérante, ni d'une quelconque des dispositions du Statut du personnel et, de ce fait, n'entre pas dans la compétence du Tribunal.

19. Pour plus de clarté, il convient d'examiner, pour commencer, la dernière objection. La requérante se plaint que la somme payée en vertu de la circulaire du 27 mai 1975 était insuffisante. Or, soit la somme payable était un élément - comme elle est censée l'être - du salaire auquel la requérante avait droit par contrat, soit il s'agissait d'un versement gracieux de l'Organisation accordé à la requérante en tant que faveur. Il est préférable d'examiner la seconde possibilité sous l'angle de la deuxième objection. Si la première possibilité est la bonne, la dernière objection est écartée parce qu'il en résulte que, si la somme était insuffisante, il y a violation d'une obligation. Se plaindre qu'une mensualité est inférieure à ce qu'elle aurait dû être en raison d'un mode de calcul erroné revient à se plaindre du non-paiement du salaire à l'échéance. Ainsi donc, la requérante allègue une méconnaissance des stipulations de son contrat d'engagement.

20. En examinant cette question, il est indiqué que le Tribunal précise son opinion quant à ce qui constitue la violation dans l'hypothèse d'un montant calculé de façon incorrecte. C'est l'article 301.134 du Statut du personnel qui serait enfreint, à savoir celui qui charge le Directeur général d'arrêter le barème des traitements sur la base des conditions les plus favorables. Il s'agit là d'une obligation de caractère très général et le Directeur général jouit d'une très grande latitude pour ce qui est des moyens de s'en acquitter. Le Tribunal a conclu, ainsi qu'il est dit au paragraphe 2 ci-dessus, que le Directeur général doit tenir compte des principes directeurs en exécutant cette obligation. Selon ces principes, les ajustements intérimaires seront déterminés par rapport à un indice des salaires.

On peut toutefois arguer que c'est un principe et non pas une injonction et que, pourvu que l'Organisation agisse en conformité du principe, elle n'est pas tenue d'adopter exactement la méthode spécifiée, par exemple l'indice des salaires et l'augmentation de 5 pour cent. L'Organisation soutient que le système de l'indice des salaires a été introduit par le Conseil en 1964 et que celui-ci "peut, en vertu du même pouvoir, le faire varier, le modifier, le remplacer ou l'élargir en tout temps".

21. Cette affirmation soulève une importante question que le Tribunal ne tranchera pas maintenant de façon complète étant donné qu'elle n'a pas été discutée à fond. Il partira de l'idée que l'argument selon lequel l'Organisation n'est pas tenue d'adopter la méthode prescrite par les principes directeurs, et que quand elle l'a fait en 1964 ce fut uniquement de son propre gré, est fondé. Toutefois, il ne s'ensuit pas qu'elle puisse par la suite modifier le système à n'importe quel moment. Bon nombre des obligations que le Statut impose à l'Organisation sont conçues en termes généraux, laissant à celle-ci le choix de la méthode qu'elle appliquera pour s'en acquitter. La méthode retenue peut être communiquée par une circulaire administrative ou un document analogue comme elle peut être établie par la pratique. Une fois déterminée, elle devient, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée, partie intégrante des obligations de l'Organisation. Moyennant un préavis raisonnable, l'Organisation peut changer de méthode pourvu, naturellement, que la nouvelle méthode soit conforme aux termes généraux de l'obligation. Mais tant qu'il n'y a pas eu de changement, le fonctionnaire est en droit de voir l'obligation exécutée de la manière choisie par l'Organisation elle-même, et de se plaindre si tel n'est pas le cas. La méthode proposée dans les principes directeurs et adoptée par l'Organisation n'a jamais été changée. Au contraire, elle a été appliquée pendant une décennie et le Groupe de personnalités avait pour mandat de demeurer dans le cadre ainsi tracé.

22. Le Tribunal examinera maintenant la première objection. Elle repose sur deux conceptions erronées. La première, qui se retrouve tout au long de l'argumentation écrite de l'Organisation, c'est qu'une décision du Conseil qui, une fois mise à exécution, aura inévitablement un effet sur les droits du fonctionnaire modifie ipso facto ces droits du moment où elle est prise et avant son exécution. Il n'en va pas ainsi. Comme il est dit au paragraphe 7 ci-dessus, c'est le Directeur général, et non pas le Conseil, qui, vis-à-vis du fonctionnaire, fixe le salaire de celui-ci. Cela est vrai que le Directeur général soit tenu ou non, en arrêtant la rémunération, de se conformer à des décisions du Conseil. Abstraction faite des termes exprès de la disposition 301.134 du Statut du personnel, le Conseil agit en général, pour ce qui est de ses relations avec le personnel, par l'intermédiaire du Directeur général, devant qui, en vertu de l'Acte constitutif (art. VIII.2), les fonctionnaires sont responsables et qui, selon l'article XXXVII.1 du Règlement général, exécute les décisions du Conseil. La façon dont ces décisions sont rapportées dans les procès-verbaux est parfaitement intelligible à quiconque a participé aux débats ou étudié le compte rendu, mais elles ne sont probablement pas compréhensibles (voir, par exemple, les décisions signalées au paragraphe 15 ci-dessus) pour le fonctionnaire. Les décisions du Conseil en matière de questions relatives au personnel doivent être comprises comme étant des instructions données au Directeur général. Celui-ci a le devoir de les présenter sous une forme qui montre clairement au fonctionnaire de quelle manière précise ses droits sont touchés par la décision. C'est la décision du Directeur général que le fonctionnaire est en droit de connaître et qui constitue la décision aux fins du délai impartit par la disposition 303.131.

23. La deuxième conception erronée est la plus importante, en ce sens qu'elle méconnaît un principe fondamental. Chaque fois que l'Organisation enfreint une obligation, elle décide nécessairement de commettre l'infraction. Quelle que soit la fréquence de la répétition d'une infraction analogue, ce n'est ni la même infraction, ni la même décision, et le fait donne chaque fois lieu à formuler une réclamation. Si un fonctionnaire, ignorant ses droits, accepte sans protester, de nombreux mois durant, un salaire inférieur à ce qu'il devrait être, il peut, aussitôt qu'il prend connaissance de ses droits, présenter une réclamation lors du prochain paiement insuffisant, quand bien même il ne pourra pas recouvrer les différences non perçues précédemment. Ainsi donc, si une organisation enfreint de façon continue une de ses obligations, une requête alléguant ladite infraction peut être formée en tout temps, nonobstant le fait qu'une réparation ne sera pas accordée pour les conséquences de l'infraction survenues deux semaines (ou dans tout autre délai qui peut être fixé) avant le dépôt de la requête.

24. Certes, il est vrai de dire qu'une décision qui n'est rien de plus que la répétition d'une décision antérieure ne constitue pas un nouveau motif de réclamation. Cependant, une décision n'est pas une simple répétition si elle conduit à la commission d'une nouvelle infraction, même si la nouvelle infraction est analogue aux précédentes ou si les circonstances se sont modifiées (par exemple en raison d'une recommandation formulée par un comité de recours), ou encore si de nouveaux éléments d'appréciation sont véritablement produits. Mais l'argument de l'Organisation, en l'occurrence, va bien plus loin. Il revient à affirmer que quand une infraction est commise en application d'une politique notifiée précédemment, quel que soit le laps de temps qui s'est écoulé depuis lors, tout fonctionnaire qui n'a pas formulé de protestation dans les deux semaines ayant suivi la communication est forcé à

jamais. De l'avis du Tribunal, la requérante a respecté la disposition 303.131 en envoyant sa lettre de recours dans les deux semaines qui ont suivi la décision attaquée.

25. Selon la deuxième objection, la décision entreprise a été arrêtée par l'un des organes directeurs de la FAO dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels, et représentait un acte de caractère législatif. Cette allégation appelle trois observations de la part du Tribunal. La première, c'est que l'expression "organe directeur" n'est pas utilisée dans l'Acte constitutif de la FAO et que sa signification ne fait l'objet d'aucune définition. En vertu de l'Acte constitutif de la FAO, l'organe suprême est la Conférence. L'article XXIV du Règlement général fait du Conseil l'organe exécutif de la Conférence et l'article V.3 de l'Acte constitutif lui confère les pouvoirs que la Conférence peut lui déléguer. Dans sa réponse, l'Organisation ne dit rien d'un pouvoir qui habiliterait le Conseil à priver un fonctionnaire d'une partie du salaire auquel les règlements lui donnent droit.

26. La deuxième observation, c'est que les relations entre l'Organisation et le fonctionnaire sont régies par un contrat conclu par le Directeur général en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article XXXIX.1 du Règlement général, contrat dont le Statut du personnel fait partie. La notion d'acte législatif, autant qu'elle s'applique à des questions qui relèvent de la compétence du Tribunal, signifie le pouvoir de modifier unilatéralement, par une décision de portée générale, la relation créée par le contrat. Le Tribunal a reconnu ce pouvoir dans la mesure où il peut toucher les termes du contrat qui ont trait à la structure et au fonctionnement de la fonction publique internationale et à des prestations de nature impersonnelle et sujettes à variations, mais non pas s'il a pour objet d'influer sur les conditions et les termes individuels du contrat d'un fonctionnaire, lesquels l'ont conduit à accepter sa nomination. Pour les raisons formulées plus loin, il est inutile d'appliquer cette distinction pour ce qui est des faits de la présente cause.

27. La troisième observation, c'est que le Conseil est essentiellement un organe exécutif chargé de prendre des décisions administratives dans le cadre de l'Acte constitutif et des textes réglementaires. C'est dans ce cadre qu'il exerce normalement ses fonctions. En l'occurrence, rien n'indique que le Conseil était disposé à user d'un pouvoir législatif pour passer outre aux principes directeurs. Au contraire, les éléments d'appréciation résumés dans les paragraphes 9 à 14 ci-dessus montrent sans conteste que, du commencement à la fin, le Conseil et le Comité financier ont voulu que leurs décisions répondent aux principes directeurs. Le Groupe de personnalités avait été chargé de faire la nouvelle enquête conformément à ces principes, et, finalement, la discussion a porté sur la différence d'opinion entre le Groupe, d'une part, qui estimait ces propositions compatibles avec les principes directeurs, et le Directeur général, de l'autre, qui pensait qu'elles ne l'étaient pas. Nul n'a suggéré que les discussions ont été une perte de temps puisque le Conseil pouvait de toute manière faire ce qui lui plaisait. Le 21 mai 1974, le Directeur général, prenant la parole devant le personnel et parlant d'un recours formé contre le nouveau barème proposé et fondé sur trois motifs, dont le deuxième était le non-respect des principes directeurs, a déclaré qu'il s'agissait là d'une question juridique à propos de laquelle il se féliciterait d'une décision du Tribunal.

28. La thèse de l'Organisation sur ce point se borne à la sèche affirmation mentionnée au début du paragraphe 25, sans aucun argument à l'appui. Si elle est vraie, cela signifie qu'aucun contrôle ne peut être exercé sur les relations d'un organe exécutif tel que le Conseil avec le personnel de l'Organisation et il est vain de chercher à savoir si ces relations sont conformes à des règlements que le Conseil n'a nul besoin d'observer. Comme le Directeur général, dans ses rapports avec le personnel, est assujéti au contrôle du Conseil, cela signifie que le contrat du fonctionnaire ne donne à celui-ci aucun droit que le Conseil ne pourrait annuler, et en particulier que son salaire lui est versé à titre gracieux et non pas en vertu du contrat. De l'avis du Tribunal, tel ne saurait être le droit.

Sur le fond :

29. Le Tribunal a exposé plus haut, au paragraphe 2, ce qu'il estime être la façon correcte d'aborder les questions découlant de l'application de l'article 301.134 du Statut du personnel et des principes directeurs. Il ne peut faire de doute que les décisions à prendre dans ces domaines relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général. En considérant l'ampleur de ce pouvoir, le Tribunal se doit de garder constamment présentes à l'esprit deux caractéristiques propres à ce sujet. Premièrement, la comparaison des taux de salaires, surtout lorsqu'ils comprennent des avantages complémentaires, est une tâche difficile, qui nécessite souvent un choix délicat entre plusieurs solutions de valeur presque égale. Secondement, le texte qu'il convient d'interpréter est un ensemble de principes et non pas de prescriptions précises. Lorsqu'il est allégué que le Directeur général a fait une erreur de droit dans leur interprétation, le Tribunal examinera le texte de manière large et veillera à ne pas enserrer le pouvoir discrétionnaire du Directeur général dans un carcan juridique.

30. Selon les principes directeurs, le calcul d'un ajustement intérimaire est très simple : toute hausse de 5 pour cent

de l'indice des salaires s'accompagne d'une augmentation correspondante de 5 pour cent de la rémunération du fonctionnaire. Ainsi donc, la réduction à 1 pour cent de l'augmentation du traitement de la requérante appelle évidemment quelques explications, qui n'ont pas été présentées. Sauf sur un point secondaire, dont il est question au paragraphe 34 ci-dessous, l'Organisation n'a pas plaidé sa cause sur le fond. Pour elle, "la méthode appliquée par le Conseil pour aboutir à la détermination de la rémunération de la catégorie des services généraux ne saurait être mise en doute dans la présente affaire", et elle juge donc d'inutile d'examiner la question des économies d'économat et de l'incidence de l'impôt sur le revenu. L'Organisation n'a produit virtuellement aucun document et le Tribunal dépend, pour connaître les faits, des pièces communiquées par la requérante. Il s'agit surtout d'extraits; le dossier ne contient pas, par exemple, un exemplaire complet du rapport du Groupe de personnalités.

31. Il n'appartient ni à la requérante ni au Tribunal d'échafauder une argumentation que l'Organisation ne souhaite pas formuler. Néanmoins, le Tribunal a examiné les documents produits par la requérante pour juger s'ils laissent entrevoir, pour la réduction de 5 pour cent à 1 pour cent, quelques explications qui puissent servir à mettre la décision du Directeur général en harmonie avec l'esprit, sinon avec la lettre, des principes directeurs. Une certaine réduction de l'augmentation de 5 pour cent pourrait presque certainement se justifier par rapport à la progressivité de l'impôt italien sur le revenu; le paragraphe 49 des principes directeurs paraît envisager qu'il y aurait là un facteur à prendre en considération. Selon le paragraphe 50, d'autre part, les avantages marginaux ne devraient pas entrer en ligne de compte. Les économies d'économat, s'il y a lieu de les prendre en considération, ne peuvent jouer un rôle qu'en qualité d'avantage complémentaire. Si, contrairement à ce qui est suggéré au paragraphe 50, il convient de les faire entrer en ligne de compte à ce titre pour l'ajustement intérimaire, il faut évidemment appliquer les dispositions du paragraphe 30, c'est-à-dire que, considérés comme une prestation interne, il doit être établi qu'ils sont plus importants que les prestations externes. Or le dossier ne montre pas qu'une comparaison de ce genre ait été faite aux fins de l'ajustement intérimaire. Il ne contient pas non plus de calculs indiquant quelle partie de la réduction est imputable à l'incidence de la fiscalité italienne.

32. En fait, la seule conclusion qui puisse être déduite des pièces du dossier, c'est que la réduction sur les 5 pour cent a été soit arbitraire, soit conçue pour répondre à quelque fin que le Tribunal ignore. Ce qui était proposé à l'origine dans le rapport du Groupe de personnalités, c'était un taux forfaitaire de 3 pour cent pour tous les grades. Il importe de noter que c'est simplement la reprise du chiffre arrêté par le Conseil à titre de mesure temporaire avant le début des investigations du Groupe. Selon le rapport, quatre augmentations au taux réduit de 3 pour cent "absorberaient" les économies d'économat; cela donne à penser que la réduction devait constituer en quelque sorte un rattrapage des augmentations de salaires accordées dans le passé; d'ailleurs, le facteur à prendre en considération avait été qualifié précédemment d'"absorption progressive" des dites économies. Il n'y a rien dans le dossier qui montre comment il a été décidé de ramener le taux de 3 pour cent à 1 pour cent pour les trois catégories supérieures. Vraisemblablement, on a pensé que l'absorption pouvait être plus forte pour ces trois grades, dont la rémunération est plus élevée, que pour les salaires inférieurs. Mais rien dans les principes directeurs ne suggère que, lors des ajustements intérimaires, les fonctionnaires mieux payés devraient être traités proportionnellement moins bien que ceux dont la rémunération est inférieure.

33. Certaines indications que l'on trouve dans les pièces du dossier montrent aussi que le Conseil et son Comité financier s'intéresseraient aux enquêtes principales plutôt qu'aux ajustements intérimaires dont le montant n'importait pas aussi longtemps qu'il s'adaptait aux résultats des enquêtes. Il est concevable de pouvoir justifier pareille attitude en se fondant sur une interprétation large des principes directeurs dans leur ensemble. Mais il est impossible, pour le Tribunal, de spéculer à ce propos ou sur tout autre point. La requérante a présenté une argumentation présumée acceptable à laquelle aucune réponse n'a été donnée. La seule conclusion que le Tribunal puisse dégager, c'est que le calcul sur lequel la décision attaquée reposait avait été fait arbitrairement et au mépris des principes directeurs ainsi que du système que le Conseil lui-même avait établi et que, par voie de conséquence, la décision doit être annulée.

34. L'Organisation fait valoir que, puisque les augmentations visées par la décision entreprise constituaient des majorations du salaire de février et des salaires ultérieurs et que, en juin 1975, il a été décidé d'appliquer le nouveau barème avec effet rétroactif au 1er février 1975, la décision attaquée est "dépassée" de ce fait. L'effet juridique de ce remplacement d'une décision par une autre n'est pas développé; lorsque l'Organisation a calculé et notifié le montant qui sera payé, les fonctionnaires qui doivent recevoir le salaire acquièrent un droit que l'Organisation n'est pas habilitée à supprimer. Il est vrai que les augmentations accordées en vertu de la circulaire étaient qualifiées de provisoires, mais il apparaît que le Conseil avait également décidé que d'éventuels paiements en excès ne donneraient pas lieu à remboursement. S'il y a un élément à faire valoir à ce propos, il aurait dû être présenté de manière appropriée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général en date du 2 avril 1976 est annulée.
2. Le paiement du salaire soumis à retenue pour pension fait à la requérante le 28 mai 1975 sera recalculé sur la base d'un ajustement intérimaire de 10 pour cent au lieu de 2 pour cent, le versement nécessaire étant effectué en conséquence.
3. Les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 21 novembre 1977.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet