

## QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

### **Affaires Carretta, Cherubini, Eldon et Pace**

#### **Jugement No 1713**

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formées par M<sup>me</sup> Cristina Carretta, M. Claudio Cherubini, M<sup>me</sup> Margaret Eldon et M. Mauro Pace le 23 août 1996, et régularisées le 6 décembre, la réponse unique de la FAO du 19 mars 1997, les observations présentées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) le 27 mars, la lettre de la FAO du 19 juin indiquant au greffier du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas s'exprimer au sujet des observations de la CFPI, la réplique conjointe des requérants datée du 17 juillet, leurs commentaires du même jour sur les observations de la CFPI, la duplique de la FAO en date du 17 septembre et l'ultime mémoire présenté par la CFPI le 30 septembre 1997;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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, fonctionnaires de la catégorie des services généraux, sont au service de la FAO, à Rome. Selon le principe dit Flemming, la rémunération du personnel des services généraux est alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation. Ce principe, formulé pour la première fois en 1949 par un comité d'experts de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière de rémunération, est à la base de la méthode générale utilisée par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour conduire des enquêtes salariales auprès d'employeurs extérieurs et pour fixer les barèmes des traitements du personnel des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local.

En 1992, la CFPI entreprit une révision de sa méthode générale. Le texte révisé figure dans un document de la Commission en date du 14 avril 1993. Les dispositions de la méthode qui sont en cause dans la présente affaire sont les suivantes :

#### Paragraphe 9 :

... Une fois que la Commission a approuvé un calendrier pour le déroulement de l'enquête, le Président de la Commission en informe les chefs de secrétariat au lieu d'affectation considéré environ 10 mois avant la date prévue pour le début de l'enquête... Six à neuf mois environ avant le début de l'enquête, des représentants du secrétariat de la CFPI se rendent au lieu d'affectation pour des entretiens avec les membres du comité local d'enquête...

#### Paragraphe 38 :

Les montants minimums et maximums de la fourchette des salaires, lorsqu'ils peuvent être obtenus, constituent des données utiles pour vérifier la cohérence des données relatives aux salaires effectivement versés. Il est parfois difficile, en raison des pratiques de l'employeur, d'obtenir sous une forme appropriée des données sur la moyenne des salaires effectivement versés, par exemple dans les cas où les données correspondent à des groupes d'emplois ou à des classes groupées. Il convient en pareil cas de recueillir, aux fins d'analyse, des données sur les salaires de début pour les emplois considérés. Des données sur le salaire maximum pour chaque emploi jugé équivalent doivent aussi être recueillies...

#### Paragraphe 42 :

Les données sur la moyenne des salaires effectivement versés sont celles qui se prêtent le mieux à l'analyse pour la plupart des villes sièges. Etant donné qu'il ne serait pas approprié de fonder l'analyse à la fois sur des données relatives aux salaires effectivement versés et sur des salaires minimums et maximums, il faudrait n'utiliser dans tous les cas que les données sur la moyenne des salaires effectivement versés, sauf lorsqu'il serait impossible d'obtenir ces données sous une forme appropriée, comme il est indiqué au paragraphe 38.

## Paragraphe 71 :

Dans les villes où la langue nationale n'est pas une langue de travail des organisations, un ajustement était initialement appliqué pour tenir compte notamment du fait que les taux en vigueur à l'extérieur concernent des employés qui ne travaillent que dans une seule langue et par conséquent de la difficulté qu'il y avait à recruter du personnel local ayant les compétences linguistiques voulues. Cette difficulté s'étant progressivement atténuée, il n'y a plus lieu d'appliquer l'ajustement. Si ce changement a pour effet de geler les salaires dans les deux lieux d'affectation concernés (Vienne et Rome) où il est actuellement tenu compte du facteur linguistique, la Commission envisagera une suppression progressive de cet élément.

Aux termes d'un calendrier approuvé par la CFPI à sa trente-sixième session, tenue en juillet et août 1992, une enquête salariale devait être faite à Rome au printemps 1994. Par une lettre du 2 novembre 1993 adressée au Président de la CFPI, le directeur de la Division du personnel de la FAO demanda à ce que l'enquête de Rome soit différée d'environ un an pour des raisons administratives. Dans une lettre du 6 décembre 1993, le Secrétaire exécutif de la CFPI lui répondit que ce report risquerait de perturber le calendrier et suggéra que l'enquête ait lieu aux mois de mars et d'avril 1994. Dans une lettre du 14 février 1994, cependant, le Secrétaire exécutif proposa à l'Organisation que l'enquête commence en avril et se poursuive jusqu'au début de l'automne suivant. Le 6 mai 1994, le Président demanda par écrit au Directeur général de donner son accord à la proposition du 14 février, l'informant que, dans le cas contraire, l'affaire devrait être portée à l'attention de la Commission. Durant la quarantième session de la CFPI, tenue en juin et juillet 1994, la FAO a demandé à la Commission de reporter la phase de collecte des données de septembre 1994 à janvier 1995. La Commission fixa la date de référence de l'enquête à novembre 1994 au plus tard. La collecte de la plupart des données eut lieu du 3 au 25 novembre 1994.

Dans une note du 24 avril 1995 adressée à la CFPI pour sa quarante et unième session, en mai 1995, la FAO, estimant que le facteur linguistique avait pour but de compenser une qualification supplémentaire, a demandé à la Commission d'étudier la question de son maintien et, par ailleurs, d'utiliser les salaires minimums et maximums pour l'établissement du nouveau barème des traitements. C'est à cette même session que les données analysées ont été soumises à l'approbation de la CFPI. A l'issue de la session, la Commission décida d'utiliser les données salariales moyennes, d'approuver l'application du barème des traitements issu de l'enquête de Rome et de supprimer progressivement la majoration linguistique. La Commission avait déjà apporté une réduction de 1 pour cent de cette majoration au barème en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 1994.

Par une circulaire administrative datée du 1<sup>er</sup> novembre 1995, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances informa les fonctionnaires des services généraux à Rome de l'application du nouveau barème à compter de la même date.

Le 26 février 1996, chacun des requérants adressa au Directeur général une réclamation contre sa feuille de paie pour le mois de novembre 1995. Ils invoquaient la violation du principe Flemming ainsi que le non-respect, à l'occasion de l'enquête de Rome, du calendrier prévu au paragraphe 9 de la méthode générale révisée. Ils contestaient en outre la décision de la CFPI de supprimer progressivement le facteur linguistique et critiquaient la prise en compte, pour l'enquête de Rome, des moyennes de salaires au lieu des salaires minimums et maximums. Ils demandaient que la décision prise revête un caractère définitif. Par lettres du 27 mai 1996, le Directeur général adjoint fit savoir aux requérants que le Directeur général avait pris la décision, définitive, de rejeter leurs recours. Telles sont les décisions attaquées.

B. Les requérants contestent, en premier lieu, la validité de la norme énoncée au paragraphe 71 de la méthode générale révisée. Ils font valoir que, lors des enquêtes menées à Rome en 1979, 1984 et 1990, l'ajustement au titre de connaissances linguistiques correspondait à 4 pour cent du traitement. Ils soulignent que, dans sa note du 24 avril 1995, la FAO a prétendu que la majoration linguistique avait pour fondement les qualifications requises et non les difficultés de recrutement.

En second lieu, les requérants mettent en cause, à deux égards, l'application par la CFPI de la méthode générale révisée. Ils allèguent tout d'abord la violation caractérisée du calendrier prévu au paragraphe 9 de la méthode. Le respect de ce calendrier est pourtant essentiel car une enquête salariale est un exercice complexe nécessitant une grande préparation. La méconnaissance dudit calendrier est donc de nature à porter atteinte au principe Flemming.

Les requérants affirment ensuite que la situation prévalant sur le marché du travail à Rome nécessitait, conformément au paragraphe 38 de la méthode, la prise en considération des salaires minimums et maximums, et non des moyennes de salaires, qui ne sont pas, à Rome, des données fiables. Si la CFPI n'a recueilli des données

sur les salaires minimums et maximums qu'auprès de deux employeurs, enfreignant ainsi la méthode générale, c'est peut-être en raison du manque de temps, compte tenu du calendrier retenu. De toute façon, la CFPI n'a pas démontré que l'utilisation des moyennes de salaires était plus appropriée. Elle n'a pas non plus respecté le paragraphe 65 de la méthode, selon lequel les salaires de référence extérieurs devraient être déterminés par emploi. Ils invoquent l'argumentation développée par la FAO dans sa note du 24 avril 1995.

Ils s'estiment dans l'impossibilité de chiffrer avec exactitude toutes les conséquences monétaires des mesures de la CFPI mais prétendent que celles-ci, prises cumulativement, portent atteinte au principe Flemming.

Les requérants demandent l'annulation des décisions du Directeur général notifiées par lettres du 27 mai 1996, le renvoi de l'affaire devant l'Organisation aux fins du recalcul du barème applicable, le paiement des sommes dues en conséquence, ainsi que le remboursement de leurs dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO estime que le raisonnement tenu par la CFPI au paragraphe 71 de la méthode générale est conforme aux fondements du principe Flemming. Tout en reconnaissant qu'elle ne partageait pas les vues de la CFPI quant à savoir si la difficulté de recruter du personnel local doté des connaissances linguistiques requises avait diminué, elle soutient que la position de la Commission ne relève pas de l'erreur de fait.

En ce qui concerne le calendrier de l'enquête, la défenderesse indique que des membres du secrétariat de la CFPI se sont rendus à Rome en mai 1994, soit six mois avant le début de l'enquête. Pour le reste, elle affirme que le paragraphe 9 de la méthode n'implique pas une application rigide du calendrier. Les requérants n'ont d'ailleurs pas démontré que la décision de la CFPI fixant la date de l'enquête avait eu des conséquences sur les résultats de celle-ci.

La FAO fait valoir que le paragraphe 42 de la méthode générale révisée n'envisage l'application de la règle des salaires minimums et maximums que dans des cas exceptionnels. Elle ne conteste pas l'utilisation par la CFPI des données sur la moyenne des salaires, puisque de telles données ont pu être recueillies, mais déclare qu'elle pourrait, à l'avenir, demander à la Commission de revenir sur sa position.

Prenant note de ce que les requérants ne chiffrèrent que l'incidence du facteur linguistique sur le barème des traitements en cause, elle affirme qu'il ne leur est pas possible de démontrer l'effet cumulatif des mesures de la CFPI.

D. Dans ses observations, la CFPI soutient qu'elle n'avait envisagé l'ajustement au titre de connaissances linguistiques que pour éliminer ou réduire les difficultés rencontrées par les organisations pour recruter à Rome et à Vienne du personnel pratiquant une langue qui n'est pas celle du lieu d'affectation. Or, à la quarante et unième session de la Commission, la FAO n'a fourni aucune preuve à l'appui de ses allégations concernant des difficultés de recrutement dans ce domaine.

La CFPI affirme que le retard avec lequel la phase préparatoire de l'enquête a été engagée est imputable à la résistance opposée par la FAO. En tout état de cause, les requérants n'établissent pas que ce retard ou le raccourcissement de la phase préparatoire aient eu une incidence négative sur le déroulement de l'enquête.

Elle soutient qu'en prenant la décision d'utiliser les données salariales moyennes elle a fait usage du pouvoir d'appréciation inhérent à la conduite des enquêtes dont elle a la responsabilité en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de son Statut.

E. Dans leur réplique, les requérants réitérèrent leurs arguments. Ils estiment que la réponse de l'Organisation contient des contradictions avec la note du 24 avril 1995, et dénoncent le caractère artificiel et contraire au principe de la bonne foi de cette argumentation.

Ils réaffirment que la suppression du facteur linguistique, même progressive, est illégale car contraire au principe Flemming. Ils maintiennent que le respect des différentes étapes du calendrier de l'enquête salariale a un caractère essentiel.

Par ailleurs, l'impossibilité pour les requérants de chiffrer la différence entre l'utilisation des données salariales moyennes et celle de salaires minimums et maximums tient au fait que la CFPI n'a, sauf exception, recueilli que des données salariales moyennes.

F. Dans leurs commentaires relatifs aux observations de la CFPI, les requérants font valoir que Rome est une ville dont le statut est dérogatoire par rapport aux autres villes sièges des organisations appartenant au système commun des Nations Unies : outre que l'italien n'est pas une langue de travail des organisations basées à Rome, le marché du travail y est tel qu'il est difficile d'assurer la comparabilité entre les emplois. Ils estiment qu'en supprimant le facteur linguistique et en s'abstenant d'appliquer le calendrier et de collecter des données relatives aux salaires minimums et maximums, la CFPI vise tant à supprimer ce statut dérogatoire qu'à réduire la rémunération des agents concernés. Ils affirment que le facteur linguistique a été introduit pour permettre la comparabilité entre les emplois et non pour assurer la compétitivité des salaires. Ainsi, durant les précédentes enquêtes, lorsque la comparaison a été faite entre des emplois bilingues, l'ajustement au titre des connaissances linguistiques n'a pas été appliqué.

G. Dans sa duplique, la FAO soutient qu'il n'est pas anormal qu'elle défende sa décision d'appliquer les recommandations de la CFPI, quelles qu'aient pu être ses critiques à leur égard à l'occasion de leur élaboration. Au sujet de la suppression du facteur linguistique, l'Organisation se borne à constater que celle-ci a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle fait valoir que la CFPI a suivi son calendrier et que, en tout état de cause, celui-ci n'a pas eu d'effet sur les résultats de l'enquête salariale. Quant à l'opinion selon laquelle les données recueillies sur les salaires moyens se prêtaient à l'analyse, il s'agit d'une conclusion relevant de la CFPI.

H. Dans son ultime mémoire, la CFPI souligne que l'utilisation des données sur la moyenne des salaires vise à promouvoir une application uniforme de la méthode générale dans les villes sièges. Quant au préjudice subi par les agents des services généraux, la CFPI soutient que, s'il avait été aussi grave que les requérants le prétendent, la FAO aurait éprouvé des difficultés à les retenir. Or tel n'a pas été le cas. Elle réaffirme que l'ajustement au titre des connaissances linguistiques avait pour objet d'assurer la compétitivité des salaires.

#### CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont des agents des services généraux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en poste à Rome qui demandent l'annulation de décisions prises au nom du Directeur général de l'Organisation rejetant les réclamations qu'ils avaient présentées pour contester le montant des salaires qui leur avaient été versés à compter du mois de novembre 1995.

Ces rémunérations ont été déterminées en fonction d'un barème recommandé par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) sur la base d'une enquête salariale qui s'est déroulée dans le courant du mois de novembre 1994.

Les requérants estiment, d'une part, que la méthode appliquée lors de l'enquête était erronée, en ce qu'elle supprimait l'ajustement de 4 pour cent accordé au titre des connaissances linguistiques pour tenir compte de ce que Rome était une ville où la langue nationale n'est pas une des langues officielles de la FAO et, d'autre part, que la méthode a été incorrectement appliquée car le calendrier normal n'a pas été respecté et la CFPI a utilisé, pour établir les barèmes de rémunération, la moyenne des salaires constatés sans prendre en considération les salaires minimums et maximums.

2. Les principes à appliquer pour apprécier le bien-fondé des décisions prises par l'Organisation sont bien connus, et d'ailleurs admis aussi bien par les parties que par la CFPI qui a fait connaître ses observations sur le litige. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal, et notamment des jugements 1000 (affaires Clements et consorts), 1265 (affaires Berlioz et consorts), 1519 (affaires Prados et consorts) et 1641 (affaires Berlioz No 2 et consorts), que les organisations ayant adhéré au régime commun géré par la CFPI doivent offrir aux agents de leurs services généraux les conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité, étant précisé que ces conditions d'emploi, incluant la rémunération et les autres éléments fondamentaux de la rémunération, doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures.

La détermination des conditions d'emploi dans les villes sièges des organisations est faite au cours d'enquêtes minutieuses effectuées auprès d'employeurs jugés représentatifs dans la localité et concernant des emplois de référence comparables à ceux des agents de l'organisation. Ces enquêtes se déroulent selon une méthode arrêtée par la CFPI. Il appartient au Tribunal, d'une part, de vérifier la validité des normes retenues dans la méthode et, d'autre part, d'examiner si la méthode a été correctement observée.

3. L'Organisation défenderesse, ainsi qu'elle le précise dans sa réponse,

reconnaît qu'en prenant acte des recommandations de la CFPI concernant le barème des rémunérations, elle doit analyser lesdites

recommandations et ne pas les appliquer si elle considère qu'elles sont entachées d'illégalité et que, si mises en application, elles auraient pour effet de priver le personnel de ses droits légitimes.

4. Même si la FAO s'est ralliée aux positions de la CFPI concernant les conditions de procédure et de fond dans lesquelles s'est déroulée l'enquête salariale de novembre 1994, les difficultés qui ont entouré la préparation et le déroulement de l'enquête expliquent le litige dont le Tribunal a à connaître. La collecte des données salariales à Rome devait avoir lieu, aux termes des décisions prises par la CFPI en 1992, au printemps 1994. Mais la FAO demanda un report d'au moins un an. Après de nombreuses et épineuses discussions, la Commission accepta un report, mais décida que, malgré les positions de la FAO qui souhaitait disposer du temps nécessaire pour établir des contacts avec les employeurs et excipait de raisons tenant à ses relations avec son propre personnel, l'enquête se déroulerait en novembre 1994. Cette décision fut acquise à la quarantième session de la CFPI en juin et juillet 1994 et, en fait, l'enquête salariale se déroula du 3 au 25 novembre 1994, certaines données supplémentaires ayant été recueillies en décembre 1994.

5. Malgré l'insistance du directeur du personnel de la FAO, les représentants du personnel avaient refusé d'être associés au processus de l'enquête. Néanmoins, ils participèrent à un groupe de travail paritaire mis en place par l'Organisation en novembre 1994 et chargé d'examiner les résultats de l'enquête salariale et les recommandations pertinentes de la CFPI à ce sujet avant qu'ils soient soumis au Comité des finances et, en particulier, de conseiller le Directeur général sur leur compatibilité avec la Résolution 1/102 du Conseil et, en particulier, s'il en résulterait une érosion des conditions d'emploi à la lumière du paragraphe 3 de ladite résolution.

Ce groupe de travail paritaire se réunit à plusieurs reprises en mars et avril 1995 et formula des recommandations qui furent, dans l'ensemble, prises en compte dans une note du 24 avril 1995 présentée par la FAO à la quarante et unième session de la CFPI qui se tint à Montréal en mai 1995. L'Organisation soutint notamment que les particularités du marché du travail à Rome imposaient de prendre en considération des données sur les salaires minimums et maximums correspondant aux emplois retenus pour les besoins de l'enquête, ainsi que cela avait été le cas dans le passé, et non pas les salaires moyens. Elle soulignait au surplus qu'il convenait de conserver, dans les méthodes de calcul, une majoration destinée à tenir compte des connaissances linguistiques dans une ville comme Rome, où la langue normalement utilisée n'est pas une langue de travail de l'Organisation. Sur ces deux points, le plaidoyer de l'Organisation ne fut pas suivi : la CFPI retint un barème de rémunération établi en fonction des résultats de l'enquête sur la base des salaires moyens qui avaient été observés et commença à appliquer la décision prise précédemment de supprimer progressivement le facteur linguistique en réduisant d'un point, à chaque ajustement annuel, la majoration forfaitaire de 4 pour cent précédemment allouée.

6. Après qu'eut été exprimée dans le rapport final du groupe de travail paritaire l'insatisfaction de l'administration et du personnel sur la manière dont la Commission procède pour établir les conditions d'emploi des fonctionnaires, le Conseil d'administration de la FAO décida finalement d'adopter les grilles proposées par la CFPI, et c'est dans ces conditions qu'une circulaire de la Direction du personnel, datée du 1<sup>er</sup> novembre 1995, fit connaître aux agents de la FAO les nouvelles règles applicables à la détermination des rémunérations. Les requérants protestèrent le 26 février 1996 en contestant le montant de leur salaire, tel qu'arrêté à compter du mois de novembre 1995, et ils déférèrent au Tribunal de céans les décisions du Directeur général, en date du 27 mai 1996, rejetant leurs réclamations.

7. Il convient d'examiner, en premier lieu, le moyen tiré de ce que le calendrier prévu par la méthode n'a pas été respecté en l'occurrence, car la prise en compte de cette argumentation pourrait entraîner la caducité de l'ensemble de l'enquête à laquelle il a été procédé à Rome en 1994. A cet égard, les requérants invoquent le paragraphe 9 de la méthode générale révisée lors de la trente-septième session de la CFPI qui s'est tenue en mars 1993, aux termes duquel :

Pour commencer, il faudrait normalement organiser une réunion préparatoire plusieurs mois avant la date de référence arrêtée pour l'enquête. Une fois que la Commission a approuvé un calendrier pour le déroulement de l'enquête, le Président de la Commission en informe les chefs de secrétariat au lieu d'affectation considéré environ 10 mois avant la date prévue pour le début de l'enquête; l'organisation chef de file au lieu d'affectation constitue alors un comité local d'enquête, composé de représentants de l'administration et du personnel... Six à neuf mois environ avant le début de l'enquête, des représentants du secrétariat de la CFPI se rendent au lieu d'affectation pour des entretiens avec les membres du comité local d'enquête...

Il est certain que la phase de préparation de l'enquête, dont le déroulement est tenu pour essentiel selon la méthode, n'a pas eu lieu conformément au calendrier idéal souhaité par la CFPI, et les requérants n'ont aucune peine à démontrer que n'ont été respectés ni le délai de dix mois entre la date à laquelle l'information a été donnée par le

Président de la CFPI à la FAO et celle du début de l'enquête ni les six à neuf mois devant séparer de cette dernière date les rencontres entre les membres du comité local d'enquête et les représentants du secrétariat de la CFPI.

Bien que ces écarts entre les règles arrêtées par la méthode et la pratique suivie soient très regrettables, le Tribunal ne croit pas pouvoir considérer que l'enquête salariale menée à Rome s'en soit trouvée fondamentalement viciée. D'une part, les délais ainsi prévus n'étaient pas prescrits à peine de nullité. D'autre part, rien n'indique que le déroulement de l'enquête ait eu à souffrir de la précipitation avec laquelle elle a été préparée. Sans doute eût-il été préférable que le personnel ait été associé à cette préparation, mais l'absence de ses représentants qui ont refusé de participer au Comité local d'enquête tant que le calendrier ne serait pas modifié n'est imputable ni à l'Organisation ni à la CFPI. Enfin, il convient de ne pas oublier que tout le monde savait depuis longtemps qu'il devait y avoir une enquête salariale à Rome en 1994 et le fait que le calendrier ait été plusieurs fois discuté et contesté par l'Organisation et par son personnel explique que la date définitive n'ait pu être arrêtée qu'avec retard. Il convient cependant de souligner que, dès le mois de mai 1994, c'est-à-dire avant la notification de la date finalement retenue, des représentants du secrétariat de la CFPI avaient commencé la préparation de l'enquête. Dans ces circonstances, le déroulement de l'enquête doit être regardé comme n'ayant pas été vicié par des irrégularités de nature à l'entacher de nullité.

8. Le second moyen relatif au non-respect de la méthode tient au fait que le barème des rémunérations, objet du litige, a été établi en prenant en compte les salaires moyens qui étaient effectivement versés à des employés de différents groupes professionnels à Rome, et non pas les données minimales et maximales. La FAO, qui ne conteste pas la position de la CFPI devant le Tribunal, avait émis les plus grands doutes sur cette pratique dans sa note susmentionnée du 24 avril 1995, en soulignant que le marché du travail à Rome se caractérisait par le fait que les employeurs n'utilisaient pas, en majorité, un système de classification des postes semblable à celui des Nations Unies et que les employés suivaient une carrière avec des promotions parfois automatiques, même s'ils restaient dans les mêmes fonctions. Par conséquent, les moyennes ne sont pas significatives alors que la prise en compte des salaires de début et des salaires maximaux aurait permis un examen plus objectif des rémunérations auxquelles on se référait pour déterminer les salaires des agents de la FAO.

Cette argumentation, qui est d'autant plus forte que, dans les enquêtes précédentes, les salaires minimums et maximums étaient pris en compte, n'est pas reprise par la défenderesse et est vigoureusement combattue par la CFPI. Celle-ci reconnaît que les particularités du régime des emplois à Rome rendent difficiles des comparaisons, mais souligne que les données sur la moyenne des salaires effectivement versés sont celles qui se prêtent le mieux à l'analyse et qu'en l'espèce les employeurs sollicités ont été en mesure de fournir des salaires moyens. Dans la méthode générale révisée en 1992, il est précisé que le système des salaires minimums et maximums ne doit être appliqué que si les conditions locales l'exigent, ce qui, selon la CFPI, n'était pas le cas des conditions prévalant à Rome lors de la dernière enquête.

Le Tribunal estime que, dans la détermination des salaires de référence qui doivent être pris en compte pour l'application du principe Flemming, aucune méthode ne peut se recommander d'une rigueur scientifique et que la Commission doit se voir reconnaître un certain pouvoir d'appréciation dans la définition des méthodes mises en uvre, ainsi qu'il est rappelé dans le jugement 1265. Sans doute ce pouvoir d'appréciation n'échappe-t-il pas à tout contrôle juridictionnel : si des facteurs spécifiques sont méconnus ou mal évalués, si la méthode est instituée afin de réduire artificiellement le niveau des salaires comparatifs à prendre en compte, si une simplification est retenue dans le but essentiel de hâter le processus de décision sans égard pour les intérêts des agents, le juge doit censurer les appréciations ainsi viciées.

Il n'est pas établi ni sérieusement allégué que le choix qui a été fait aurait été inspiré par le désir de réduire artificiellement le niveau de rémunération des agents de la FAO et aucun élément précis ne vient étayer l'argument des requérants selon lequel le choix de la méthode aurait été le résultat de la précipitation avec laquelle il a été procédé à l'enquête : bien au contraire, le dossier montre que la CFPI a hésité jusqu'au dernier moment sur le choix de la méthode à retenir sur ce point et que si elle a finalement tranché, contre le vu de l'Organisation, pour

L'utilisation de données sur les rémunérations effectivement versées au personnel, c'est-à-dire les données salariales moyennes, [qui], bien que loin d'être parfaites, était plus objective que celle des minimums et des maximums construits qui reposaient nécessairement sur plusieurs hypothèses

elle a ainsi procédé à une appréciation qui n'est pas manifestement erronée.

9. Le troisième moyen des requêtes concerne non pas l'application qui a été faite de la méthode générale révisée en

1992, mais l'une des normes, définies par ladite méthode, dont il a été fait application.

Pendant de nombreuses années, la méthode en vigueur a prévu l'application d'un ajustement des rémunérations au titre des connaissances linguistiques pour des raisons parfaitement précisées par la CFPI. C'est ainsi qu'il était énoncé en 1984 que

La Commission n'ignore pas que Rome est une des villes sièges où la langue locale n'est pas l'une des langues de travail officielles des organisations considérées (FAO et FIDA). Par conséquent, la plupart des fonctionnaires recrutés sur le plan local qui travaillent pour ces organisations doivent apprendre une deuxième langue, à savoir l'anglais ou le français. La Commission a reconnu que cette qualification supplémentaire est requise pour obtenir un emploi à la FAO et au FIDA mais qu'elle ne l'est pas, de façon générale, sur le marché du travail à Rome, et qu'il y a donc lieu de prévoir une forme de compensation à cet égard.

De même, la méthode adoptée en 1988 disposait, dans son paragraphe 64, que :

Dans les villes où la langue nationale n'est pas une langue de travail de l'organisation, il serait raisonnable de fixer des traitements légèrement supérieurs aux taux les plus favorables en vigueur à l'extérieur, à condition que ces taux concernent des employés qui n'ont à travailler que dans la langue du pays, étant entendu que la plupart des fonctionnaires des Nations Unies, dans les catégories pertinentes, doivent effectivement connaître une autre langue.

10. La nouvelle méthode révisée en 1992 est revenue sur la prise en considération des connaissances linguistiques dans les villes où, comme Rome, la langue nationale n'est pas une langue de travail des organisations. Selon le paragraphe 71 de cette nouvelle méthode, l'ajustement linguistique

était initialement appliqué pour tenir compte notamment du fait que les taux en vigueur à l'extérieur concernent des employés qui ne travaillent que dans une seule langue et par conséquent de la difficulté qu'il y avait à recruter du personnel local ayant les compétences linguistiques voulues. Cette difficulté s'étant progressivement atténuée, il n'y a plus lieu d'appliquer l'ajustement.

11. Se conformant aux nouvelles règles de la méthode, la CFPI décida, après un vif débat avec la FAO, la suppression progressive de la majoration de 4 pour cent accordée aux fonctionnaires des services généraux de l'Organisation pour tenir compte du facteur linguistique. Elle précisa que :

Le barème en vigueur au 1er novembre 1994 comprenait déjà une déduction de 1 % de cette majoration. Une déduction semblable de 1 % serait apportée aux futurs ajustements intermédiaires, afin que la prime de connaissances linguistiques de 4 % ait totalement disparu au moment de la prochaine enquête.

12. Les requérants contestent la validité du changement ainsi intervenu dans la méthode. Ils soutiennent que c'est à tort que cette mesure a été fondée sur une moindre difficulté dans le recrutement des agents, car ce postulat n'est pas confirmé par l'expérience et, en tout état de cause, le principe Flemming, tel qu'il était appliqué par la précédente méthode n'avait pas pour but d'attirer et de retenir du personnel bilingue, mais bien plutôt d'assurer au personnel recruté une rémunération au moins égale à celle des personnes occupant des emplois comparables, compte tenu notamment des compétences linguistiques requises.

13. A cette argumentation, la défenderesse, qui s'est à présent rangée aux positions de la CFPI, et la Commission elle-même répondent que l'impératif qui justifie le principe Flemming est la nécessité de permettre aux organisations internationales de recruter et de conserver à leur service des personnes présentant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La Commission ajoute que la FAO n'avait pas établi que les postes nécessitant des compétences linguistiques particulières qu'elle avait pourvus en recrutant des non-locaux auraient pu être pourvus sur place grâce à une majoration linguistique et que, dès lors, il n'y avait aucune raison de s'écarter d'une méthode qui avait été arrêtée en vertu du pouvoir d'appréciation qui lui était reconnu.

14. Le Tribunal constate en premier lieu, sur ce point, que les conditions d'application du principe Flemming ne sauraient varier en fonction d'éléments conjoncturels tenant, par exemple, au désir des fonctionnaires d'une organisation de conserver leur emploi ou à la plus ou moins grande facilité de recrutement sur le marché local du travail. Ce qui compte, pour l'application du principe, c'est de garantir aux fonctionnaires internationaux de la catégorie des services généraux des conditions d'emploi -- donc de rémunération -- comparables aux conditions réellement les plus favorables dans la localité. Or, comme l'avait très bien vu l'Organisation défenderesse dans sa note du 24 avril 1995 qui n'avait pas emporté la conviction de la CFPI, si l'analyse comparative des postes de travail se fait en prenant en compte des fonctions qui ne nécessitent pas la connaissance d'une seconde langue, l'ajustement salarial par un facteur linguistique est justifié; mais, si les comparaisons sont faites avec des emplois extérieurs qui nécessitent la connaissance d'une seconde langue sans que cette exigence soit compensée, il n'y a

aucune raison d'appliquer une mesure corrective. En d'autres termes, ajoutait à l'époque la FAO, c'est la pratique prévalant sur le marché local qui détermine s'il y a lieu ou non à ajustement.

Or, sur ce point, le Tribunal ne peut que relever, en second lieu, qu'aucun élément du dossier ne vient étayer les allégations de la défenderesse et de la CFPI selon lesquelles les difficultés de recrutement à Rome d'agents maîtrisant une des langues de travail de la FAO se seraient atténuées. En réalité, entre la méthode arrêtée en 1988, qui prévoyait et justifiait fort bien l'application d'un ajustement linguistique et la méthode de 1992 qui entend supprimer cet ajustement, aucune évolution ne ressort clairement, si ce n'est, peut-être, le souci plus grand de la CFPI d'atténuer les particularismes locaux. En l'espèce, il n'eût probablement pas été difficile de mesurer, lors de l'enquête salariale, si la connaissance opérationnelle d'une langue autre que l'italien faisait l'objet de primes spécifiques, et l'on notera que l'un des employeurs ayant répondu à l'enquête a déclaré qu'une indemnité égale à 3 pour cent du salaire était accordée aux agents devant travailler dans une langue autre que l'italien. En l'absence de toute indication recueillie systématiquement sur ce point, il eût été raisonnable, pour reprendre l'expression utilisée dans la méthode de 1988, de maintenir un léger ajustement pour tenir compte du fait que, dans la ville siège de la FAO, les salariés exerçant des fonctions dans les entreprises locales n'ont pas normalement à travailler dans une langue autre que l'italien.

Le Tribunal estime en conséquence, en l'état du dossier, que la suppression -- fût-elle progressive -- de tout ajustement spécifique au titre des connaissances linguistiques n'est pas conforme aux données du marché du travail à Rome et qu'elle méconnaît le principe suivant lequel les fonctionnaires des services généraux des organisations internationales ont droit à bénéficier de conditions d'emploi, et donc de rémunérations, qui doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures. Il annule, en conséquence, les décisions du Directeur général de la FAO écartant les réclamations des requérants concernant la détermination de leurs salaires à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1995 en tant que ces décisions confirment l'application d'une réduction de l'ajustement linguistique, et rejette le surplus des conclusions à fin d'annulation des requêtes.

15. Les requérants demandent la réparation du préjudice subi, en invoquant l'érosion constante, selon eux, de leurs rémunérations et la disparition progressive des garanties concernant le niveau de leurs traitements. Ils demandent, au surplus, que soit recalculé le barème applicable aux traitements à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1994. Ces conclusions ne peuvent être accueillies : le Tribunal n'a pas à se prononcer sur des conclusions mettant en cause, de manière générale, la politique de la CFPI et de l'Organisation défenderesse, mais doit simplement statuer sur les moyens qui lui sont précisément présentés. Il n'a pas non plus à examiner le bien-fondé des rémunérations allouées avant le 1<sup>er</sup> novembre 1995, puisque les réclamations qui sont à l'origine du présent litige et qui ont donné lieu aux décisions attaquées concernaient les feuilles de paie de novembre 1995 et mettaient en cause la détermination des salaires à compter de ce mois.

16. Les requérants ayant obtenu partiellement satisfaction ont droit à l'allocation de dépens, évaluée à 50 000 francs français.

Par ces motifs,

#### DECIDE :

1. Les décisions du Directeur général de la FAO du 27 mai 1996 rejetant les réclamations des requérants dirigées contre la détermination de leurs salaires à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1995 sont annulées en tant qu'elles réduisent l'ajustement linguistique dont ils bénéficiaient.
2. Les requérants sont renvoyés devant l'Organisation pour que soient calculées leurs rémunérations conformément aux dispositions du présent jugement.
3. L'Organisation versera aux requérants une somme globale de 50 000 francs français à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.



Michel Gentot  
Julio Barberis  
Jean-François Egli

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.