

## QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2421

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formées par MM. J.-P. C. et G. L. le 30 septembre 2003 et régularisées le 7 novembre 2003, la réponse de l'Organisation du 17 février 2004, la réplique des requérants du 28 juin et la duplique de la FAO du 12 octobre 2004;

Vu le mémoire d'*amicus curiae* soumis le 1<sup>er</sup> juin 2004 par l'Association du personnel de terrain de la FAO et du Programme alimentaire mondial;

Vu la lettre du 7 juillet 2004 adressée à la greffière du Tribunal par le secrétaire exécutif de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), dans laquelle il déclinait l'invitation du Tribunal à présenter des observations dans la présente affaire;

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. Pour les organisations relevant du régime commun des Nations Unies, l'Assemblée générale fixe le barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures (classes P 1 à D 2) par voie de résolutions appliquées par les organisations concernées. Aux termes de l'article 10, alinéa b), de son Statut, la CFPI fait, en la matière, des recommandations à l'Assemblée générale. Les traitements des fonctionnaires appartenant à ces catégories sont déterminés, conformément au principe Noblemaire, par comparaison avec ceux applicables dans la fonction publique nationale la mieux rémunérée, qui constitue à cet effet la «fonction publique de référence». En règle générale, ils sont fixés à un niveau légèrement supérieur à celui des traitements de cette fonction publique de référence, pour garantir notamment que les organisations soient en mesure d'attirer et de conserver à leur service un personnel de haute qualité venant de tous les pays. Depuis l'établissement du régime commun, la fonction publique de référence a toujours été l'Administration fédérale des Etats-Unis d'Amérique.

La CFPI suit en permanence l'évolution des niveaux des traitements dans la fonction publique de référence et fait rapport chaque année à l'Assemblée générale. A la lumière de ces rapports, l'Assemblée fixe un barème des traitements indiquant les montants nets minima perçus par les fonctionnaires des classes P 1 à D 2 dans le monde entier. Ce barème est connu sous le nom de «barème des traitements de base minima». L'écart moyen entre les rémunérations perçues par les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (ONU) des classes P 1 à D 2 à New York et les fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis occupant des postes équivalents à Washington, après ajustement pour tenir compte de l'écart du coût de la vie entre ces deux villes, est appelé «marge entre les rémunérations nettes». Celle-ci est exprimée en pourcentage : ainsi une marge de 114 signifie que les traitements nets des fonctionnaires de l'ONU de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures sont en moyenne de 14 pour cent plus élevés que ceux de leurs homologues employés dans la fonction publique de référence.

Dans sa résolution 40/244 du 18 décembre 1985, l'Assemblée générale a approuvé «la fourchette de 110 à 120, avec un point médian souhaitable de 115, définie pour la marge entre les rémunérations nettes [...], étant entendu que la marge serait maintenue à un niveau proche du point médian souhaitable, à savoir 115, pendant une certaine période». Depuis lors, l'Assemblée générale a réaffirmé à plusieurs reprises que cette fourchette et le point médian souhaitable continuaient à être applicables. Entre 1985 et 2002, la marge est pratiquement toujours restée dans la fourchette prescrite. Toutefois, comme cela est indiqué ci-dessus, la marge entre les rémunérations nettes représente la moyenne des marges pour chacune des classes P 1 à D 2. Or on a constaté au cours de cette même

période des différences de marge importantes pour certaines classes. Si la marge est en effet toujours restée supérieure au point médian souhaitable de 115 pour les classes P 1 à P 3, pour les classes P 4 à D 2 elle est restée inférieure à ce seuil et pour les classes D 1 et D 2 elle est même invariablement demeurée au dessous de 110.

Dans sa résolution 46/191 du 20 décembre 1991, l'Assemblée générale a prié la CFPI d'examiner les différences entre la rémunération nette des fonctionnaires des Nations Unies et celle des fonctionnaires de l'Administration fédérale des Etats-Unis, classe par classe, et de lui faire rapport à ce sujet. Deux ans plus tard, elle a déclaré, dans sa résolution 48/224, que le déséquilibre entre les marges de chaque classe devrait être examiné dans le contexte des considérations d'ensemble qu'elle avait elle-même retenues, et elle a prié la CFPI de lui faire des propositions en ce sens. Or, bien que la CFPI et l'Assemblée générale aient poursuivi l'examen de cette question, ce n'est qu'en 2002 que des mesures ont été adoptées pour remédier à ce déséquilibre.

Dans son rapport pour 2002, après avoir noté que pour cette année là la marge entre les rémunérations nettes était estimée à 109,3, la CFPI a recommandé à l'Assemblée générale, en vue d'une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003, «un relèvement réel différencié du barème des traitements de base minima visant à remédier à la faible valeur de la marge aux classes supérieures et à ramener la valeur générale de la marge [au point médian souhaitable de 115]». Dans le barème des traitements qu'elle recommandait à l'Assemblée générale, la CFPI proposait des augmentations de traitement pour toutes les classes, allant de 0,45 pour cent pour la classe P 1 à 10,7 pour cent pour la classe D 2, la marge entre les rémunérations nettes passant ainsi à 115.

Dans sa résolution 57/285 du 20 décembre 2002, l'Assemblée générale, après avoir examiné le rapport de la CFPI, a approuvé un barème des traitements de base minima révisé qui, bien qu'impliquant également un relèvement réel différencié des traitements, s'écartait du barème proposé par la CFPI sur les points suivants : pas d'augmentation de traitement pour les classes P 1 à P 3; les augmentations octroyées pour les classes P 4 à D 2 étaient inférieures à celles recommandées par la Commission; la marge entre les rémunérations nettes résultant de ce nouveau barème était de 112,2; et le barème révisé devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cette résolution a été dûment appliquée par le Programme alimentaire mondial (PAM), un programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO.

Les 3 avril et 4 juin 2003 respectivement, MM. C. et L., qui sont fonctionnaires du PAM, ont contesté l'application de la résolution 57/285 telle qu'elle leur avait été révélée par leur feuille de paie. Par des décisions individuelles datées du 5 septembre 2003, le Directeur général de la FAO a rejeté leurs recours et les a autorisés à saisir directement le Tribunal, ce qu'ont fait les intéressés en présentant des requêtes identiques contre les décisions en question. Des requêtes similaires, s'appuyant sur des dossiers identiques, ont été formées par les fonctionnaires de deux autres organisations et font l'objet des jugements 2420, 2422 et 2423 également prononcés ce jour.

B. Les requérants avancent quatre arguments principaux à l'appui de leurs requêtes. Premièrement, ils affirment que l'Assemblée générale n'a pas appliqué le principe *patere legem quam ipse fecisti*, qui veut, comme l'a rappelé le Tribunal dans son jugement 51, que «[t]oute autorité [soit] liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée ni abrogée». Les requérants font valoir que l'Assemblée générale, ayant réaffirmé que la fourchette de 110 à 120 devrait continuer à s'appliquer et que la marge devrait être «maintenue pendant une certaine période aux alentours du point médian souhaitable, soit [115]», a violé sa propre règle en adoptant un barème des traitements de base minima dans lequel la marge, pour la classe P 1, sort de la fourchette, à 120,5, alors que la valeur générale de la marge est de 112,2, chiffre qui, à leur avis, ne saurait être considéré comme se situant à un niveau «aux alentours du point médian souhaitable, soit [115]». De même, en adoptant un barème dans lequel les marges varient de 115,4 pour la classe P 2 à 111 pour la classe D 2, l'Assemblée générale n'a pas remédié de manière adéquate au déséquilibre des marges de chacune des classes, alors même qu'elle a prié à plusieurs reprises la CFPI de lui faire des propositions à ce sujet.

Deuxièmement, se référant au jugement 1821, les requérants rappellent que la méthodologie utilisée pour déterminer les ajustements de salaire doit garantir l'obtention de résultats «stables, prévisibles et transparents». Ils font valoir qu'alors que la recommandation de la CFPI relative au barème des traitements de base minima pour 2003 était fondée sur une méthodologie détaillée approuvée par l'Assemblée générale, rien ne prouve qu'en décidant d'adopter un barème différent l'Assemblée générale ait suivi une quelconque méthodologie.

Troisièmement, ils prétendent qu'aucun motif n'a été fourni à l'appui de la décision de l'Assemblée générale, qui semble n'avoir été motivée que par le souci de réaliser des économies aux dépens du personnel. Inversement, les

raisons ayant conduit la CFPI à faire sa recommandation étaient bien connues et reflétaient un consensus, tant au sein de la Commission que parmi les représentants des organisations et du personnel, en faveur d'un retour de la marge entre les rémunérations nettes à 115.

Enfin, ils considèrent que la décision de l'Assemblée générale est arbitraire puisqu'elle n'est ni équitable, ni «techniquement fondée», ni dûment motivée.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions attaquées dans la mesure où elles rejettent leurs recours et d'en tirer toutes les conséquences de droit, notamment en renvoyant les affaires devant l'Organisation «pour reprise régulière de la procédure aux fins d'octroi au[x] requérant[s] des sommes qui [leur] sont légalement dues». Ils réclament également les dépens.

C. L'Organisation fait valoir qu'elle est tenue d'appliquer le barème des traitements de base minima tel qu'il a été approuvé par l'Assemblée générale. Lorsqu'elle a accepté le Statut de la CFPI, la FAO a modifié sa réglementation pour tenir compte du fait que cette acceptation impliquait le transfert de certaines fonctions à la Commission. C'est ainsi que l'article XXXIX, paragraphe 3, du Règlement général de la FAO dispose notamment que «[l]e Directeur général a le pouvoir de promulguer les dispositions du Statut du personnel nécessaires [...] pour appliquer les recommandations de la [CFPI] qui auront été approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet des traitements et indemnités du personnel du cadre organique et directorial». Le Directeur général n'a pas le pouvoir de remplacer par un autre barème des traitements celui qui a été approuvé par l'Assemblée générale. Ce serait en effet contraire aux règles régissant le régime commun. De plus, l'Assemblée générale bénéficie d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la détermination du barème des traitements de base minima conformément à la méthodologie et aux autres paramètres applicables qu'elle a approuvés.

La FAO affirme qu'en adoptant le barème contesté, l'Assemblée générale a agi en toute légalité. Elle s'est conformée au principe *patere legem quam ipse fecisti*, puisque sa décision est entièrement compatible non seulement avec les principes qu'elle a fixés en 1985 en ce qui concerne la fourchette de variation de la marge, lesquels autorisaient clairement une certaine souplesse, mais aussi avec ses décisions relatives à la nécessité de remédier au déséquilibre des marges de chaque classe. La décision a été prise conformément à la méthodologie adoptée pour l'application du principe Noblemaire, et le fait qu'en l'espèce des relèvements différenciés de traitement ont été octroyés à certaines classes mais pas à d'autres ne constitue aucunement une rupture avec cette méthodologie. Par ailleurs, contrairement à ce que prétendent les requérants, la décision a été dûment motivée. La procédure conduisant à l'adoption d'un barème des traitements doit être considérée dans son ensemble et non comme impliquant deux phases séparées et deux décisions distinctes. Tout au long de cette procédure, qui demande une consultation des représentants du personnel et des organisations par la CFPI, la nécessité de remédier au déséquilibre des marges de chaque classe a été portée à l'attention de toutes les parties concernées. De fait, cette question est examinée depuis plusieurs années, comme en témoignent les nombreuses résolutions antérieures expressément rappelées par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/285. Pour les mêmes raisons, l'Organisation estime que la décision de l'Assemblée générale ne peut pas être considérée comme arbitraire.

D. La réplique soumise au nom des deux requérants reprend les moyens présentés dans les requêtes. Les intéressés font par ailleurs valoir que le barème adopté par l'Assemblée générale ne permettait pas aux organisations d'offrir des traitements suffisamment compétitifs pour satisfaire le besoin, largement reconnu, de proposer de meilleures conditions de rémunération aux fonctionnaires de rang supérieur. A cet égard, le barème n'est pas conforme au principe Noblemaire, dont le but ultime, selon les requérants, est énoncé à l'article 101, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, dans les termes suivants :

«La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.»

E. Dans son mémoire d'*amicus curiae*, l'Association du personnel de terrain se déclare entièrement d'accord avec les arguments des requérants.

F. Dans sa duplique, l'Organisation réitère sa position et fait remarquer que la réplique des requérants n'apporte aucun nouvel élément de fait ou de droit.

## CONSIDÈRE :

1. Par des requêtes qu'il y a lieu de joindre, deux fonctionnaires des classes P 5 et D 1 du Programme alimentaire mondial (PAM) contestent les décisions du 5 septembre 2003 du Directeur général de la FAO rejetant les recours qu'ils avaient formés auprès du Directeur exécutif du Programme contre la fixation de leur salaire pour 2003, telle qu'elle résultait d'un mémorandum du 24 décembre 2002 appliquant le barème des traitements arrêté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 57/285.

2. L'Association du personnel de terrain, qui indique regrouper des fonctionnaires du cadre organique affectés sur le terrain, a présenté un mémoire d'*amicus curiae*. Pour les raisons exposées dans le jugement 2420, également prononcé ce jour, le Tribunal accepte de prendre en considération ces observations qui ne doivent cependant pas être regardées comme un mémoire en intervention.

3. Les arguments échangés entre les parties sont identiques à ceux qui ont été analysés dans le jugement 2420 et appellent, *mutatis mutandis*, les mêmes réponses. Il en résulte que les requêtes doivent être rejetées.

Par ces motifs,

## DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice Président, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

James K. Hugessen

Agustín Gordillo

Catherine Comtet