

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par M<sup>me</sup> H. D. — sa troisième —, M. J. A. M. et M<sup>me</sup> C. P. le 13 juillet 2005 et régularisées le 28 juillet, la réponse de l'Agence du 7 décembre 2005, la réplique des requérants du 7 février 2006 et la duplique de l'AIEA du 28 avril 2006;

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. Suite à une enquête sur les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées à Vienne, réalisée en avril 2002, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) recommanda l'application d'un nouveau barème des traitements pour les agents des services généraux en poste dans cette ville. Elle précisait que, «compte tenu des données rassemblées au cours de l'enquête, aucun ajustement au barème ne s'impos[ait] au titre de la majoration linguistique». Le 10 septembre 2002, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA approuva la mise en œuvre de la recommandation. Par la note au personnel SEC/NOT/1919 du 23 septembre, le Directeur général informa les agents de l'AIEA qu'un nouveau barème des traitements pour les membres de la catégorie des services généraux affectés à Vienne entrerait en vigueur, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2002.

Les requérants sont tous trois des agents de grade G.5, en poste au Siège de l'Agence à Vienne. Chacun d'entre eux contesta la décision contenue dans la note précitée par des lettres du 19 novembre adressées au Directeur général, indiquant que le nouveau barème était illégal puisqu'il constituait une violation du principe dit «Flemming»\*. Ils faisaient référence à une note préparée par le Conseil du personnel, datée du 24 octobre 2002, qui indiquait les raisons pour lesquelles ledit principe avait été violé. Au cas où le Directeur général n'accepterait pas de revoir sa décision, ils demandaient à être autorisés à saisir directement le Tribunal de céans, sans épuiser les voies de recours interne. Le 21 janvier 2003, le Directeur général par intérim leur demanda de préciser «pourquoi, et dans quelle mesure», le nouveau barème violait le principe Flemming. Les requérants répondirent le 10 mars. Par lettres du 16 avril, le Directeur général les informa qu'à première vue l'enquête salariale de 2002 ne lui semblait pas être entachée d'un vice mais qu'il estimait «utile» que la Commission paritaire de recours examine la question. Il refusait, par conséquent, de les autoriser à saisir directement le Tribunal.

Les requérants soumièrent donc des recours identiques le 7 mai 2003. Le 10 janvier 2005, le conseil des requérants demanda au Directeur général, au vu de la longueur de la procédure, soit «de revoir [sa] décision et de mettre en œuvre le principe Flemming» soit d'autoriser les intéressés à porter leur affaire directement devant le Tribunal de céans comme ils avaient sollicité l'autorisation de le faire plus de deux ans auparavant. Le Directeur général par intérim rejeta la demande par lettre du 28 janvier.

Dans son rapport, daté du 21 mars 2005, la Commission paritaire de recours recommanda au Directeur général de maintenir «sa décision de considérer comme valide l'enquête salariale conduite en 2002». Par des lettres datées du 22 avril 2005 envoyées à chaque requérant, le Directeur général rejeta leurs recours. Telles sont les décisions attaquées.

B. Les requérants, reprenant l'historique de la «majoration linguistique» et la jurisprudence du Tribunal à ce sujet\*\*, soutiennent qu'afin de respecter le principe Flemming la CFPI doit déterminer, pour chaque enquête salariale, si la majoration linguistique est ou non applicable. Ils rappellent que le Tribunal avait indiqué au considérant 14 du jugement 1713 que, «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». Or, selon eux, seuls six des vingt employeurs retenus pour l'enquête, représentant 20 pour cent de l'ensemble des emplois étudiés, exigeaient la connaissance d'une seconde langue. Ils affirment qu'au vu de ces données le refus d'appliquer une majoration linguistique constitue une violation du principe Flemming et ajoutent que la méthodologie appliquée par la CFPI est viciée en ce qu'elle ne tient pas compte de la jurisprudence du Tribunal. Ils accusent la CFPI et l'Agence d'avoir constamment refusé de prendre en compte les erreurs relevées par le président du Conseil du personnel et dénoncent le caractère trompeur des conclusions de la Commission. Par ailleurs, ils considèrent que les conventions collectives autrichiennes font obligation aux employeurs de prendre en compte la connaissance et l'utilisation d'une langue étrangère, ce qui, dans la pratique, se traduit par une augmentation de salaire.

Les requérants reprochent à la Commission paritaire de recours d'avoir commis une erreur de droit en déclarant que «le Directeur général n'avait aucune obligation d'examiner, de manière indépendante, ni la procédure suivie par la CFPI pour déterminer si l'application d'une majoration linguistique était justifiée pour la région de Vienne ni la méthode utilisée pour collecter l'information relative à cette détermination». La Commission paritaire de recours n'ayant procédé à aucune analyse de la méthodologie de la CFPI, sa conclusion selon laquelle «l'enquête a été conduite en stricte conformité avec la méthodologie» est entachée d'une erreur de droit et de fait. Ils accusent l'Agence d'avoir violé le principe de la bonne foi en retardant délibérément la procédure de recours interne qui a duré environ deux ans et demi, alors que la Commission paritaire est supposée rendre son rapport dans les trois mois suivant sa saisine, l'éventuelle prolongation de ce délai par le Directeur général devant être raisonnable. En outre, ils n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer sur les arguments et documents présentés par l'Agence dans sa réponse à leurs recours. La procédure de recours interne ne leur a donc pas permis d'obtenir les garanties minimales d'une procédure administrative régulière et ils s'estiment fondés à demander réparation du préjudice moral qui en est résulté.

Les requérants demandent l'annulation des décisions attaquées, un ajustement des barèmes de traitement pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux tenant compte de la majoration linguistique, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2002, 10 000 euros chacun en réparation du tort moral subi ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'AIEA s'en remet aux arguments avancés par la CFPI dans un mémoire qu'elle a estimé devoir joindre en annexe à ses écritures. La CFPI fait valoir que les moyens des requérants relatifs à la décision de ne plus appliquer «automatiquement» une majoration linguistique lors du calcul des barèmes de traitement ont déjà été présentés devant le Tribunal de céans et le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU)\*\*\* lors d'affaires similaires et ont été rejetés par ces tribunaux. Elle soutient que la méthodologie qu'elle a utilisée pour conduire l'enquête salariale de 2002 ne violait en aucune façon le principe Flemming. Quant au moyen relatif aux conventions collectives autrichiennes, là encore, affirme-t-elle, le Tribunal de céans a indiqué, dans son jugement 1915, que les avantages liés à la connaissance et à l'utilisation d'une langue étrangère octroyés par ces conventions étaient déjà correctement pris en compte par la méthodologie utilisée lors des enquêtes. La Commission fait valoir que la collecte des données en 2002 était exempte d'erreurs. Selon elle, aucune violation de la méthodologie en vigueur n'a été relevée par les représentants du personnel durant la procédure ayant abouti à sa recommandation concernant les nouveaux barèmes. Invoquant le principe de l'estoppel, elle en conclut que les requérants ne peuvent plus avancer d'arguments relatifs à de prétendues violations de cette méthodologie. Enfin, elle soutient qu'elle n'a pas commis d'erreur en recommandant la non application d'une majoration linguistique puisque l'enquête menée en 2002, qui a été approuvée par toutes les parties concernées à tous les stades de la procédure, a démontré qu'une majorité d'employeurs exigeaient de leur personnel, ou du personnel dans certains emplois, qu'il utilise une autre langue sans que cette exigence soit compensée.

A ces arguments, l'AIEA ajoute, citant le considérant 7 du jugement 2303, que sa seule obligation était «de vérifier que les règles appliquées par la méthodologie mise en œuvre et les résultats qui en découlent ne sont contraires ni au principe Flemming qui concerne les agents des services généraux ni aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale». En ce qui concerne les critiques des requérants au sujet du contenu du rapport de la Commission paritaire de recours, l'Agence déclare qu'elle n'est pas en mesure d'y répondre étant donné qu'elle considère cette commission comme un organe indépendant. Elle précise, cependant, que celle-ci a eu raison de rejeter les arguments avancés par les requérants. Sur la forme, elle nie avoir délibérément retardé la procédure et affirme que les arguments des requérants à ce sujet sont fallacieux. Elle admet que le retard pris par la Commission de recours est «regrettable» mais affirme avoir doté cette dernière des moyens suffisants à sa mission. Elle fait valoir que le président du Conseil du personnel avait laissé entendre que les requérants pourraient retirer leurs recours. C'est la raison pour laquelle ces derniers n'avaient pas été immédiatement transmis à la CFPI et cela

explique en partie le retard pris par la procédure. Enfin, elle soutient que «la procédure devant la Commission paritaire de recours n'est pas contradictoire par nature» et que la Commission est libre de décider des mesures qu'elle juge nécessaires pour son information. Selon l'Agence, les requérants n'ont donc pas démontré qu'ils ont été privés des garanties minimales d'une procédure administrative régulière.

D. Dans leur réplique, les requérants réitèrent leur position. Ils contestent l'argument de la CFPI selon lequel ils ne pourraient remettre en question la validité de la méthodologie du simple fait que les deux représentants du personnel «dûment accrédités» n'auraient pas émis d'objection pendant la procédure d'enquête. Ils maintiennent que ladite méthodologie était entachée de vices en ce qu'elle ne tenait pas compte des particularités du marché local, comme les accords collectifs. Ils dénoncent l'interprétation que la CFPI et l'AIEA donnent du principe Flemming, laquelle aboutit, selon eux, à ne tenir aucun compte des conditions du marché local de l'emploi. A leurs yeux, les principes énoncés dans le jugement 1713 du Tribunal de céans sont toujours valides. Ils accusent la CFPI et l'administration de l'AIEA d'avoir considéré, dès le départ, la question de la majoration linguistique comme un «débat clos». Enfin, au vu du délai pour obtenir une décision sur leurs recours, ils maintiennent que le système de recours interne n'a pas fonctionné correctement, ce qui leur a porté préjudice.

E. Dans sa duplique, l'Agence déclare s'en remettre, encore une fois, aux arguments avancés par la CFPI dans un mémoire qu'elle a joint au sien. La Commission y maintient sa position. Elle affirme que la méthodologie en vigueur ne permet pas de prendre en compte les accords collectifs en tant que tels. Ces accords ne sont pertinents qu'en ce qu'ils sont reflétés dans les données recueillies lors de l'enquête salariale. En ce qui concerne la représentation du personnel, elle souligne que la position défendue par les requérants n'est pas dans l'intérêt du personnel dans l'ensemble du système commun des Nations Unies. Elle ajoute enfin que, selon elle, le Tribunal de céans comme le TANU ont admis que la «suppression de la majoration linguistique» ne violait pas, en soi, le principe Flemming.

## CONSIDÈRE :

1. Fonctionnaires de la catégorie des services généraux de l'AIEA, les requérants demandent, par trois requêtes qu'il convient de joindre, l'annulation des décisions du Directeur général du 22 avril 2005 confirmant des décisions prises précédemment de fixer leur rémunération, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002, en vertu d'un nouveau barème des traitements résultant d'une délibération du Conseil des gouverneurs dont le personnel fut informé par une note du 23 septembre 2002. Le nouveau barème appliquait une recommandation de la CFPI reposant sur les résultats d'une enquête salariale qui avait été réalisée à Vienne en avril 2002 pour déterminer les conditions d'emploi les plus favorables pratiquées dans cette ville. Le Directeur général suivait la recommandation de la CFPI de n'appliquer aucun ajustement au titre de la «majoration linguistique» qui était précédemment consentie aux agents des services généraux d'une organisation internationale travaillant dans des villes où la langue nationale n'est pas une des langues de travail de l'organisation en question.

2. Les requérants ont formé, dès le 19 novembre 2002, un recours contre le montant de leur rémunération à compter d'avril 2002 tel qu'il apparaissait, avec effet rétroactif, sur leur feuille de paie du mois de septembre 2002 en soutenant que ladite rémunération avait été fixée en application d'un barème des traitements qui violait le principe dit «Flemming». Ils ont demandé, en cas de réponse négative, l'autorisation de s'adresser directement au Tribunal de céans sans être obligés de suivre la procédure de recours interne. Après un échange de correspondance avec l'administration, les requérants réitèrent leurs demandes le 10 mars 2003 en explicitant leur argumentation juridique. Le Directeur général leur répondit le 16 avril 2003. Il leur rappelait que l'enquête salariale de 2002 avait été conduite par un comité local qui, selon lui, avait respecté la méthodologie requise par la CFPI et auquel avaient été associés des représentants du personnel. Il concluait qu'il serait «utile» de permettre à la Commission paritaire de recours d'examiner l'affaire. Les requérants saisirent ladite commission le 7 mai 2003 et furent informés de sa composition en novembre 2003. La Commission se réunit à de fréquentes reprises et émit, le 21 mars 2005, une recommandation tendant à ce que le Directeur général confirme sa décision de considérer comme valide l'enquête salariale conduite en 2002. Cette recommandation conduisit le Directeur général à prendre, le 22 avril 2005, les décisions attaquées rejetant les recours formés par les intéressés.

3. Les requérants maintiennent devant le Tribunal l'argumentation qu'ils avaient présentée durant la procédure de recours interne : la décision de ne pas ajuster les salaires des agents des services généraux, pour tenir compte de ce que la langue nationale n'est pas langue de travail de l'organisation, viole le principe Flemming, est prise en vertu d'une méthodologie illégale et enfreint cette méthodologie elle-même. Ils ajoutent que les

conclusions de la Commission paritaire de recours sont entachées d'une erreur de droit et que les retards intervenus dans le déroulement de la procédure de recours équivalent à une violation de l'obligation qu'a l'Agence d'offrir à ses fonctionnaires des moyens de recours efficaces, et à une violation du principe de bonne foi.

4. La question essentielle posée par cette affaire est celle de savoir si la décision de ne plus reconnaître aux agents des services généraux de l'Agence, qui a son Siège à Vienne, le droit à une «majoration linguistique» viole les garanties résultant pour les agents du principe Flemming, selon lequel les organisations relevant du régime commun des Nations Unies «doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité», c'est à dire des conditions d'emploi «parmi les plus favorables dans la localité sans être absolument les meilleures» (voir le jugement 2303, sous A).

5. Comme il a été jugé à plusieurs reprises par le Tribunal de céans (voir les jugements de principe 1713, 2303 et, s'agissant de requêtes déjà présentées par des fonctionnaires de l'AIEA et concernant l'enquête salariale menée à Vienne en 1996, le jugement 1915), c'est bien à la CFPI qu'il revient de définir la méthodologie appliquée pour analyser les conditions d'emploi sur le marché local du travail. La Commission doit certes se voir reconnaître un certain pouvoir d'appréciation dans la définition des méthodes mises en œuvre, mais ce pouvoir d'appréciation n'échappe pas à tout contrôle juridictionnel, ainsi que le rappelle le jugement 1713 :

«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».

Ainsi, contrairement à ce qu'a cru pouvoir écrire la Commission paritaire de recours, le Directeur général ne devait pas se borner à vérifier que la méthodologie recommandée par la CFPI avait été suivie mais était compétent pour «vérifier que les règles appliquées par la méthodologie mise en œuvre et les résultats qui en découlent ne sont contraires ni au principe Flemming [...] ni aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale» (voir le jugement 2303, au considérant 7). Les requérants sont donc recevables à contester aussi bien la méthodologie suivie pour procéder à l'enquête salariale de 2002 que l'appréciation de ses résultats. Mais si l'interprétation de la Commission paritaire de recours est certainement entachée d'une erreur de droit, comme le soutiennent les requérants, elle n'est pas reprise à son compte par l'Agence et ne saurait ainsi exercer la moindre influence sur la légalité des décisions attaquées. Ils sont recevables à présenter des critiques sans que l'on puisse leur opposer, comme le fait la CFPI dans les observations qu'elle a présentées sur les requêtes, la circonstance que les représentants du personnel associés à l'enquête salariale n'auraient émis à l'époque aucune contestation. Il est clair en effet que, s'il est éminemment souhaitable que les représentants du personnel puissent participer à des opérations visant à déterminer les rémunérations de leurs collègues, cela ne peut en rien affecter le droit de chaque agent de se prévaloir pour son propre compte des voies de recours qui lui sont reconnues et qui constituent une garantie fondamentale accordée aux fonctionnaires internationaux. C'est donc à tort que la CFPI croit pouvoir opposer aux requérants la théorie de l'estoppel, en soutenant que les représentants du personnel sont réputés agir pour tous les membres du personnel et que «leurs actions devraient être considérées comme légalement attribuables à chacun des agents qu'ils représentent».

6. Ces préalables étant posés, les arguments présentés par les requérants pour soutenir que la méthodologie appliquée était viciée et qu'elle a elle-même été violée ne peuvent être retenus. Le Tribunal note que, comme cela avait été fait dans la précédente enquête salariale qui s'était déroulée à Vienne en 1996, il a été demandé aux employeurs locaux interrogés lors de l'enquête salariale si l'ensemble de leurs salariés ou une partie d'entre eux devaient travailler dans une langue autre que la langue de travail de leur entreprise ou organisation et comment, le cas échéant, l'utilisation d'une langue étrangère autre que la langue de travail était compensée. Quelle que soit la réponse apportée à la première de ces questions, aucune indemnité n'était accordée pour l'utilisation d'une langue supplémentaire. Le fait que certaines réponses étaient imprécises ou lacunaires et que certaines autres aient concerné des employés dont les emplois n'étaient pas comparables aux agents des services généraux de l'Agence ne peut remettre en cause cette constatation simple, à savoir que les entreprises et organisations consultées n'accordaient pas de prime pour la connaissance d'une seconde langue. De même, le fait que des conventions collectives en vigueur en Autriche reconnaissent la valeur des travaux qui requièrent des compétences linguistiques ne peut être opposé à la réalité telle qu'elle résulte de l'enquête salariale litigieuse. Seules les rémunérations totales devraient être prises en considération indépendamment des conventions collectives. Aucun élément du dossier ne permet de penser que la méthode suivie était viciée, que l'enquête ait été entachée de partialité ou que ses résultats

reposent sur des erreurs de fait. Enfin, si les requérants affirment, dans leur réplique, que l'absence de majoration linguistique a pour résultat que les agents de l'organisation ont un salaire sensiblement inférieur à celui qui pourrait leur être offert sur le marché du travail à Vienne, ce qui violerait le principe Flemming, ils n'apportent aucun élément permettant de retenir cette allégation, surtout si l'on tient compte du jugement 1915 rendu par le Tribunal sur la décision prise en 1996 de réduire progressivement la majoration linguistique.

7. Si les conclusions principales des requêtes doivent être rejetées, il reste que le très long délai séparant les demandes initiales d'annulation présentées le 19 novembre 2002 et la décision finale prise le 22 avril 2005 révèle un mauvais fonctionnement des mécanismes de recours au sein de l'organisation défenderesse, d'autant plus préjudiciable aux agents intéressés qu'il s'agissait de la fixation de leur rémunération éventuellement due depuis le mois d'avril 2002. Certes l'Agence n'était elle pas obligée d'autoriser les requérants à s'adresser directement au Tribunal de céans, alors qu'elle l'avait fait dans l'instance ayant abouti au jugement 1915. Mais il lui revenait de s'assurer de l'efficacité des moyens de recours qu'elle offre à ses agents (voir sur ce point le jugement 2392, au considérant 6) et elle ne peut se borner à invoquer, pour justifier un retard qu'elle qualifie elle-même de «regrettable», l'indépendance de la Commission paritaire de recours et son souhait de ne pas s'ingérer dans la procédure engagée devant celle-ci. Le Tribunal décide par conséquent d'accueillir en partie les conclusions des requérants tendant à la réparation d'un préjudice moral et d'accorder à chacun d'eux une somme de 500 euros.

8. Obtenant partiellement satisfaction sur ce dernier point, les requérants ont droit chacun à des dépens que le Tribunal fixe à 500 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'AIEA versera à chacun des requérants une indemnité de 500 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. Elle versera également à chacun d'eux 500 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Mary G. Gaudron, Juge, 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 7 février 2007.

Michel Gentot

Mary G. Gaudron

Agustin Gordillo

Catherine Comtet

---

\* Selon ce principe, la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux est alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation.

\*\* Voir les jugements 1713, 1915 et 2303, prononcés respectivement les 29 janvier 1998, 3 février 2000 et 4 février 2004.

[\\*\\*\\*](#) Voir le jugement 1100 du TANU.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 15 février 2007.