

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 421

Affaires No 423 : CHATWANI	Contre : Le Commissaire général
No 424 : PETTINICCHI	de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
No 426 : DU GUERNY	Contre : Le Secrétaire général
No 427 : VETERE	des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, président; M. Roger Pinto, premier vice-président; M. Arnold Kean, deuxième vice-président; M. Jerome Ackerman, membre suppléant désigné par le Président dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice conformément à l'article 6.1 du Règlement du Tribunal administratif.

Attendu que, le 11 mars 1987, Vidyadhar P. Chatwani et Michael Louis Pettinicchi, fonctionnaires de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, ci-après dénommé UNRWA, ont introduit deux requêtes distinctes dont les conclusions étaient ainsi conçues :

"PLAISE au membre présidant de consentir à ce qu'une procédure orale ait lieu en la présente affaire.

PLAISE, en outre, au Tribunal :

1. De se déclarer compétent en l'espèce;
2. De dire et juger la présente requête recevable;
3. D'ordonner l'annulation de la décision individuelle du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des

Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) consistant, pour faire suite à la décision du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de différer, pour Genève et Vienne, l'application du facteur de correction de la rémunération (FCR) qui devait entrer en vigueur au 1er septembre 1986 dans les six villes sièges autres que New York ainsi que dans les pays européens à monnaie entièrement convertible et au Japon, à calculer l'indemnité de poste pour Vienne, à compter du 1er septembre 1986, sur la base du multiplicateur non corrigé par le FCR (multiplicateur 57 pour le mois de septembre 1986), au lieu du multiplicateur corrigé par le FCR (multiplicateur 59.6 pour le mois de septembre 1986);

4. En conséquence, d'ordonner le paiement au profit du requérant, à compter du 1er septembre 1986, de la différence entre les montants de l'indemnité de poste calculés, le premier sur la base du multiplicateur corrigé par le FCR et le second sur la base du multiplicateur non corrigé par le FCR;

5. De fixer le montant de l'indemnité prévue à l'article 7.3 d) du Règlement du Tribunal, à une somme égale à la différence visée au chiffre 4 ci-dessus pour toute la période allant du 1er septembre 1986 jusqu'à la date de rétablissement de la situation en conformité au droit, soit au 31 décembre 1986;

6. D'allouer au requérant, à titre de dépens, une somme, payable par le défendeur, évaluée au jour d'introduction de la présente requête, à cinquante mille (50.000) Francs français, sauf à parfaire à la fin de la procédure."

Attendu que, le 18 mars 1987, Jacques Du Guerny et Eduardo Vetere, fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ont introduit deux requêtes distinctes dont les conclusions étaient ainsi conçues :

"PLAISE au membre président de consentir à ce qu'une procédure orale ait lieu en la présente affaire.

PLAISE, en outre, au Tribunal :

1. De se déclarer compétent en l'espèce;
2. De dire et juger la présente requête recevable;
3. D'ordonner l'annulation de la décision individuelle du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU)

consistant, en application de sa décision réglementaire de différer, pour Genève et Vienne, l'application du facteur de correction de la rémunération (FCR) qui devait entrer en vigueur au 1er septembre 1986 dans les six villes sièges autres que New York ainsi que dans les pays européens à monnaie entièrement convertible et au Japon, à calculer l'indemnité de poste pour Vienne, à compter du 1er septembre 1986, sur la base du multiplicateur non corrigé par le FCR (multiplicateur 57 pour le mois de septembre 1986), au lieu du multiplicateur corrigé par le FCR (multiplicateur 59.6 pour le mois de septembre 1986);

4. En conséquence, d'ordonner le paiement au profit du requérant, à compter du 1er septembre 1986, de la différence entre les montants de l'indemnité de poste calculés, le premier sur la base du multiplicateur corrigé par le FCR et le second sur la base du multiplicateur non corrigé par le FCR;

5. De fixer le montant de l'indemnité prévue à l'article 7.3 d) du Règlement du Tribunal, à une somme égale à la différence visée au chiffre 4 ci-dessus pour toute la période allant du 1er septembre 1986 jusqu'à la date de rétablissement de la situation en conformité au droit, soit au 31 décembre 1986;

6. D'allouer au requérant, à titre de dépens, une somme, payable par le défendeur, évaluée au jour d'introduction de la présente requête, à cinquante mille (50.000) Francs français, sauf à parfaire à la fin de la procédure."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 23 octobre 1987;

Attendu que tous les requérants ont déposé des observations écrites le 18 mars 1988;

Attendu que, le 2 mai 1988, le défendeur a déposé des pièces supplémentaires;

Attendu que le Tribunal a tenu pour les quatre affaires une procédure orale lors d'une séance publique le 3 mai 1988;

Attendu que, le 4 mai 1988 le défendeur a déposé une pièce supplémentaire;

Attendu que les faits dans les quatre affaires sont les suivants :

Le requérant Vidyadhar P. Chatwani, Chef de la Division de la comptabilité au Département des finances, est titulaire d'un engagement permanent à la classe P-5, échelon VII. Le requérant Michael Pettinicchi, Chef adjoint de la Division du traitement de l'information au Département des finances, est aussi titulaire d'un engagement permanent à la classe P-4, échelon VIII. Les requérants sont actuellement en poste au siège de l'UNRWA à Vienne.

Le requérant Jacques Du Guerny, spécialiste des questions de population au Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, est titulaire d'un engagement permanent à la classe P-5. Le requérant Eduardo Vetere, Chef par intérim du Service de prévention du crime et de justice pénale du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, est aussi titulaire d'un engagement permanent à la classe P-5. Les requérants sont en poste à l'Office des Nations Unies à Vienne.

Les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui lui sont reliées sont rémunérés selon un barème unique et uniforme de traitements de base exprimé en dollars des Etats-Unis. Leur rémunération comprend un ajustement en plus ou en moins dont l'objet est d'assurer que, quel que soit le lieu d'affectation, la rémunération des fonctionnaires de même classe et de même échelon a une valeur réelle égale, c'est-à-dire un pouvoir d'achat égal en dollars des Etats-Unis. L'ajustement de poste est donc un élément permanent de la rémunération.

La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) établit le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements de poste en vertu de l'article 11 c) de son Statut. Le Comité consultatif pour les questions d'ajustements (CCPQA), organe subsidiaire technique de la CFPI composé de statisticiens, fait normalement rapport une fois par an à la Commission sur le fonctionnement du système.

Le classement aux fins des ajustements est déterminé par un indice d'ajustement et exprimé sous forme de classes ou de

multiplicateurs. L'indice d'ajustement est une évaluation du coût de la vie pour les fonctionnaires internationaux de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures dans tous les lieux d'affectation par comparaison avec le coût de la vie à New York, à une date déterminée. New York est donc la base du système. Une classe d'ajustement de plus (ou de moins) correspond à une augmentation (ou à une diminution) de 5 % du coût de la vie en dollars des Etats-Unis par rapport à la classe précédente. Ainsi, la classe 1 correspond à l'indice 105, la classe 2 à l'indice 110, la classe 3 à l'indice 116, et ainsi de suite.

La différence entre l'indice correspondant à une classe ou fraction de classe donnée et l'indice 100 (classe 0) constitue le "multiplicateur" d'ajustement de poste. Ainsi, pour la classe 0, le multiplicateur est 0, pour la classe 1, il est de 5, pour la classe 2, de 10, pour la classe 3, de 16, et ainsi de suite.

Le montant de l'ajustement de poste applicable à chaque fonctionnaire de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, en dollars des Etats-Unis, est le produit du multiplicateur pour le lieu d'affectation et du montant par point d'indice indiqué dans le barème des ajustements qui varie selon la classe et l'échelon du fonctionnaire considéré.

Etant donné que les traitements et indemnités des fonctionnaires internationaux sont calculés en dollars des Etats-Unis mais leur sont versés - en tout ou en partie selon le lieu d'affectation - en monnaie locale au taux de change officiel fixé par l'Organisation des Nations Unies pour le mois considéré, les fluctuations monétaires sont nécessairement prises en considération pour l'application du système. Par exemple, si, en raison d'une variation dans les taux de change, un dollar des Etats-Unis correspond à un plus grand nombre d'unités de monnaie locale que le mois précédent, les achats effectués au lieu d'affectation coûtent aux fonctionnaires proportionnellement moins en dollars des Etats-Unis. Inversement, si la monnaie locale s'apprécie par rapport au dollar des Etats-Unis, le coût des achats

effectués au lieu d'affectation augmente en dollars des Etats-Unis. Ces changements se traduisent dans la rémunération mensuelle des fonctionnaires.

Au cours de sa vingt-quatrième session tenue en juillet 1986, la CFPI a noté que, les fluctuations des taux de change affectant directement la rémunération effectivement perçue par les fonctionnaires, il était nécessaire de trouver une solution propre à "minimiser autant que possible à l'avenir toute perte ou tout gain que les fonctionnaires pourraient subir ou réaliser de ce fait". Depuis 1982 la CFPI avait décidé qu'un facteur de correction de la rémunération (FCR) serait introduit à cet effet. En 1986 elle a décidé de la nouvelle méthode selon laquelle le FCR serait appliqué. La Commission a décidé que cette méthode "devrait être appliquée sur une base intérimaire à partir du 1er septembre 1986... Elle a décidé par ailleurs que cette approche devrait être utilisée dans les six villes sièges autres que New York, ainsi que dans d'autres pays européens à monnaie pleinement convertible et au Japon, tous pays où les taux de change avaient subi des fluctuations dans les deux sens". (A/41/30/, para. 126)

Le Secrétaire général adjoint pour les questions de l'administration et de la gestion des Nations Unies, M. Patricio Ruedas, a demandé le 12 août 1986 au Président de la CFPI de modifier sa décision concernant la date d'application du FCR et d'autoriser chaque organisation à fixer cette date d'application au plus tôt à partir du 1er septembre 1986 et au plus tard le 1er janvier 1987. Le Président de la CFPI a soumis en conséquence à tous les membres de la Commission et, conformément à l'article 32 du Règlement de procédure de la CFPI, un projet d'amendement à la décision "ICSC/24/CRP.17/Add.7 paragraph 12" ainsi conçu :

"La Commission a décidé que la procédure ci-dessus devrait être appliquée sur une base intérimaire dès que possible par chaque organisation à partir du 1er septembre 1986 et en aucun cas plus tard que le 1er janvier 1987."

Malgré une prolongation de la période fixée pour l'envoi des votes, ce projet n'a pas reçu le nombre de voix nécessaire pour son adoption. Le Président de la CFPI avertit en conséquence le Secrétaire général de l'ONU par lettre du 28 août 1986 que la décision initiale de la Commission était maintenue.

Le 3 septembre 1986, le Contrôleur de l'UNRWA a, dans la circulaire financière No 10/86, annoncé au personnel qu'en conséquence de la décision de la CFPI d'introduire le FCR, le montant de l'indemnité de poste payable pour le mois de septembre à Vienne devait être calculée sur la base du multiplicateur 59.6 (au lieu du multiplicateur 57). Puis cette circulaire No 10/86 du 3 septembre 1986 a été modifiée par une circulaire financière No 11/86 notifiée le 15 septembre 1986 par le fonctionnaire chargé du Département des finances de l'UNRWA au personnel. Cette circulaire porte :

"... pour faire suite à la décision du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de différer l'application du facteur de correction de la rémunération, l'indemnité de poste pour Vienne sera calculée sur la base du multiplicateur 57, au lieu du multiplicateur 59.6."

En effet, dans un télégramme en date du 9 septembre 1986 le Secrétaire général adjoint pour les questions de l'administration et de la gestion des Nations Unies avait informé les directeurs généraux des autres organisations affiliées au régime commun que le Secrétaire général, en raison de la crise financière actuelle de l'Organisation des Nations Unies, n'avait pas d'autre choix que de reporter la mise en oeuvre, à Genève et à Vienne, des mesures adoptées par la CFPI. Il ajoutait que le Secrétaire général avait l'intention de rapporter ces mesures dès qu'il en aurait la possibilité.

Dans son rapport en date du 16 octobre 1986 présenté à la Cinquième Commission conformément à l'article 153 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale (A/C.5/41/22), le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que "étant donné la crise financière

actuelle et les autres mesures d'économie qui ont été prises, il est prévu de n'utiliser la formule du FCR à Genève et à Vienne qu'à compter du 1er janvier 1987".

Dans son rapport du 4 novembre 1986 (A/41/7/Add.2) à la Cinquième Commission sur les incidences administratives et financières des décisions et recommandations de la CFPI, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a noté la décision prise par le Secrétaire général de n'appliquer la formule du FCR aux Offices des Nations Unies à Genève et à Vienne qu'à compter du 1er janvier 1987 "en raison de la crise financière actuelle".

Dans une lettre du 19 novembre 1986, le requérant Pettinicchi a demandé au Commissaire général de réexaminer la décision administrative de calculer son indemnité de poste sur la base du multiplicateur 57, au lieu du multiplicateur 59.6, en septembre 1986. Au cas où le Commissaire général déciderait de maintenir sa décision, le requérant le priait de donner son accord pour que l'affaire soit portée directement devant le Tribunal administratif en vertu de l'article 7.1 de son Statut. Dans une lettre du 1er décembre 1986, le requérant Chatwani a fait une demande analogue. Dans des lettres du 17 décembre 1986, le Commissaire général a informé les requérants qu'"après avoir examiné la question et compte tenu du fait que les dépenses du personnel international de l'UNRWA sont à la charge du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies", il avait décidé de maintenir sa décision et autorisait les requérants à introduire directement leurs requêtes devant le Tribunal.

Dans une lettre du 24 novembre 1986, les requérants Du Guerny et Vetere ont demandé au Secrétaire général de réexaminer la décision administrative de calculer leur indemnité de poste sur la base du multiplicateur 57, au lieu du multiplicateur 59,6, en septembre 1986. Au cas où le Secrétaire général déciderait de maintenir sa décision, les requérants le priaient de donner son accord pour que leurs affaires soient portées directement devant le

Tribunal administratif en vertu de l'article 7.1 de son Statut. Le 12 janvier 1987, le Chef du Groupe d'examen des mesures administratives a informé les requérants que le Secrétaire général les autorisait à introduire directement leurs requêtes devant le Tribunal.

Les 11 et 18 mars 1987, les requérants ont introduit devant le Tribunal les requêtes mentionnées plus haut;

Attendu que les principaux arguments des requérants sont les suivants :

1. La décision prise par le défendeur constitue une violation des conditions d'emploi des requérants.
2. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion ayant demandé au Président de la CFPI si l'Organisation des Nations Unies pouvait appliquer le FCR d'une manière souple, celui-ci, après avoir reçu les votes des membres de la CFPI, a informé l'Organisation des Nations Unies que la Commission avait décidé de maintenir sa position et que toutes les organisations du régime commun devaient introduire le FCR à compter du 1er septembre 1986. Le Commissaire général de l'UNRWA, comme le Secrétaire général de l'ONU, étaient donc tenus d'appliquer le FCR à compter du 1er septembre 1986.
3. La décision du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies méconnaissait le principe d'égalité, qui exige que les personnes qui se trouvent dans une situation semblable fassent l'objet de mesures semblables et que celles dont la situation diffère soient soumises à un régime différent.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le Secrétaire général est habilité par la Charte à prendre des mesures à l'égard d'une crise financière. Afin de surmonter cette crise, le Secrétaire général a, dans le cadre d'un

programme général d'économies, différé l'application du FCR pour le personnel des Nations Unies en poste à Vienne et à Genève. Ce faisant, il a exercé licitement ses pouvoirs.

2. Les mesures prises par le Secrétaire général ont été implicitement approuvées par l'Assemblée générale.

5. Les traitements du personnel international de l'UNRWA appartenant à la catégorie des administrateurs sont soumis au système des ajustements et financés par le budget ordinaire de l'ONU. Par conséquent, en décidant d'appliquer à ce personnel de l'UNRWA les mesures adoptées par le Secrétaire général pour les fonctionnaires de l'ONU appartenant à la catégorie des administrateurs, le Commissaire général a valablement exercé les pouvoirs qu'il détient en tant que chef du secrétariat de l'UNRWA.

4. Le fait que la CFPI ait estimé qu'en introduisant le FCR elle exerçait ses pouvoirs de décision n'affecte pas la validité des décisions de différer l'application du FCR du 1er septembre 1986 au 1er janvier 1987 à cause de la crise financière de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le fait que l'UNRWA ait, le 3 septembre 1986, promulgué pour son personnel un multiplicateur corrigé par le FCR ne l'empêchait pas de suspendre ce multiplicateur du 15 septembre 1986 au 1er janvier 1987 pour son personnel.

Le Tribunal, ayant délibéré du 2 au 27 mai 1988, rend le jugement suivant :

I. Les requérants Chatwani et Pettinicchi, fonctionnaires de l'UNRWA, en poste à Vienne, ont introduit contre les mêmes mesures deux requêtes distinctes comportant des conclusions identiques. Le Tribunal décide la jonction de ces deux instances.

II. D'autre part, les requérants Du Guerny et Vetere, fonctionnaires des Nations Unies en poste à Vienne, ont introduit contre les mêmes mesures deux requêtes distinctes comportant des

conclusions identiques. Le Tribunal décide la jonction de ces deux instances.

III. Les questions soulevées par les quatre requêtes susvisées sont les mêmes. Elles portent sur les mêmes mesures et comportent les mêmes conclusions. Le Tribunal décide en conséquence la jonction de toutes ces instances.

IV. Les parties sont d'accord pour considérer que la décision "ICSC/24/CRP.17/Add.7 paragraph 12" a été prise par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) conformément à l'article 11 de son statut qui porte :

"La Commission fixe

...

c) Le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions)."

V. Il est reconnu par le Secrétaire général des Nations Unies que le pouvoir confié à la CFPI d'établir le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements de poste comprend la détermination d'un indice d'ajustement, de classes d'ajustement ou de multiplicateurs, l'établissement et le mode de calcul d'un facteur de correction de la rémunération (FCR) pour tenir compte des fluctuations monétaires dans les différents postes.

Dans la présente affaire, la décision de la CFPI concerne ce dernier point - le FCR. Sa validité n'est pas contestée par le défendeur.

VI. Le défendeur ne conteste pas que la mesure en question a un caractère obligatoire et s'impose à toutes les organisations qui font partie du régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations dont bénéficient les fonctionnaires internationaux. Le Tribunal considère que le respect

de la réglementation régulièrement adoptée par la CFPI est de la plus haute importance.

VII. Le défendeur reconnaît que la décision susvisée a été adoptée par la CFPI dans les formes et selon la procédure requise. Il n'invoque aucun vice de fond qui entacherait ladite décision d'invalidité.

VIII. Le Secrétaire général de l'ONU a saisi la CFPI le 12 août 1986 d'une demande de modification de la décision adoptée par celle-ci relative au facteur de correction de la rémunération. Il priait la Commission de prévoir une certaine souplesse pour la mise en oeuvre, dans le cadre du système des ajustements de poste, des arrangements concernant l'application, par les différentes Organisations du Système commun, du FCR, que la Commission avait, à sa vingt-quatrième session qui venait de se tenir, décidé d'établir avec effet à partir du 1er septembre 1986. Par cette communication, le défendeur reconnaissait que la Commission a compétence pour modifier ses propres décisions. Le Tribunal considère qu'il n'appartient pas au Secrétaire général de l'ONU ni aux secrétaires généraux ou directeurs généraux des autres organisations affiliées au régime commun de réviser, modifier ou abroger une décision de la CFPI prise conformément à son Statut.

IX. Le Tribunal constate que la décision du Secrétaire général de reporter la date d'application de la décision de la CFPI est entachée d'erreur de droit comme étant prise par une autorité incompétente.

X. En conséquence, les décisions individuelles prises par le Commissaire général de l'UNRWA et le Secrétaire général de l'ONU, refusant d'appliquer à compter du 1er septembre 1986 aux requérants Chatwani, Pettinicchi, Du Guerny et Vetere la décision de la CFPI concernant le FCR, doivent être annulées.

XI. Le défendeur a invoqué la crise financière des Nations Unies pour justifier la suspension de la décision de la CFPI par le Secrétaire général. Selon l'opinion du Tribunal, le Secrétaire général n'a pas compétence pour modifier ou suspendre les décisions de la CFPI quels que soient les motifs de son action.

XII. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer à la décision erronée prise par le Secrétaire général, une autre décision que le Secrétaire général aurait pu adopter sur le fondement d'une compétence à lui conférée et en vertu de laquelle il aurait le pouvoir de prendre l'initiative de mesures propres à assurer la survie de l'Organisation en cas de crise financière grave : par exemple, en demandant aux fonctionnaires des sacrifices pécuniaires ou en obtenant des indications adéquates de l'Assemblée générale. Il n'y a donc pas lieu pour le Tribunal de se prononcer sur l'existence et la portée d'une telle compétence.

XIII. Le défendeur a soutenu que la décision de retarder la date d'application du FCR a fait l'objet d'une "approbation implicite" par l'Assemblée générale. Il ne rapporte pas la preuve suffisante d'une telle approbation. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire pour le Tribunal d'examiner quels auraient été la portée et les effets juridiques d'une telle approbation.

XIV. Les requérants demandent au Tribunal de leur allouer à chacun une somme de FFr. 50.000.- à titre de dépens. Ils ne rapportent pas la preuve d'avoir avancé des frais supérieurs aux dépens normalement engagés, à l'occasion de litiges portés devant le Tribunal. Il n'y a donc pas lieu de leur accorder le remboursement de dépens.

XV. Par ces motifs, le Tribunal :

1) Décide l'annulation des mesures individuelles du Commissaire général de l'UNRWA concernant les requérants Chatwani et

Pettinicchi reportant l'application du FCR corrigé du 1er septembre 1986 au 1er janvier 1987, pour le calcul de leur indemnité de poste;

2) Décide l'annulation des mesures individuelles du Secrétaire général des Nations Unies, concernant les requérants Du Guerny et Vetere, reportant l'application du FCR corrigé du 1er septembre 1986 au 1er janvier 1987, pour le calcul de leur indemnité de poste;

3) Ordonne le paiement au profit de chacun des requérants, à compter du 1er septembre 1986 et jusqu'au 31 décembre 1986, de la différence entre les montants de l'indemnité de poste calculés le premier sur la base du multiplicateur corrigé par le FCR établi conformément à la décision de la CFPI et le second sur la base du multiplicateur non corrigé par le FCR;

4) Rejette toutes autres conclusions des requérants.

(Signatures)

Samar SEN
Président

Roger PINTO
Premier vice-président

Arnold KEAN
Deuxième vice-président

Genève, le 27 mai 1988

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire