



**Tribunal
administratif**

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/901
20 novembre 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 901

Affaire No 979 : ABU SALEM

Contre : Le Commissaire général de
l'Office de secours et de
travaux des Nations Unies pour
les réfugiés de Palestine dans
le Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Hubert Thierry, Président; M. Julio Barboza;

M. Kevin Haugh;

Attendu que, le 17 février 1997, M. Husein Abu Salem, fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé l'UNRWA ou l'Office), a déposé une requête dans laquelle il demandait :

"a) Le rapport contenant la recommandation adressée au DARH [Département de l'administration et des ressources humaines] par l'équipe ayant procédé à l'enquête de mai 1994;

b) L'application rétroactive d'une augmentation générale des traitements de 30 % à compter du 1er mai 1994, date à laquelle l'augmentation des traitements avait pris effet dans la fonction publique de référence."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 29 octobre 1997;

Attendu que le défendeur a soumis, en tant qu'annexe 4 de sa réplique, le rapport demandé par le requérant dans la première de ses conclusions;

Attendu que le requérant a produit, le 25 janvier 1998, des observations écrites dans lesquelles il modifiait ses conclusions comme suit :

"1) L'augmentation de 12 % appliquée aux classes 1 à 13 à compter du 1er octobre 1994 [devrait] s'appliquer rétroactivement à toutes les classes (y compris les classes 14 à 20), à compter du 1er mai 1994.

2) L'augmentation générale de 15 % entrée en vigueur le 1er janvier 1996 [devrait] être appliquée à compter du 1er mai 1994, date à laquelle l'augmentation accordée dans la fonction publique de référence a pris effet."

Attendu que le requérant a déposé, le 8 février 1998, une pièce supplémentaire comportant une liste de signatures des fonctionnaires au nom desquels il avait introduit sa requête;

Attendu que, le 19 mars 1998, le défendeur a produit une pièce supplémentaire;

Attendu que, le 22 avril 1998, le requérant a produit une pièce supplémentaire;

Attendu que, le 21 juin 1998, le défendeur a produit une pièce supplémentaire;

Attendu que, le 3 août 1998, le Tribunal a décidé de reporter l'examen de l'affaire à sa session suivante qui devait commencer à New York le 20 octobre 1998;

Attendu que, le 14 août 1998, le Tribunal a posé au défendeur des questions auxquelles celui-ci a répondu le 1er octobre 1998;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'UNRWA le 23 septembre 1959, au titre d'un engagement temporaire de durée indéfinie, avec le statut de fonctionnaire recruté sur le plan régional, pour occuper un poste d'enseignant à la classe 5.

Il a, par la suite, continué à travailler pour l'UNRWA à divers titres et,

/...

depuis le 24 janvier 1993, il occupe le poste de directeur du Centre de formation de Damas (République arabe syrienne), qui est un poste de la classe 16. En sa qualité de président du Syndicat du personnel recruté sur le plan régional, en poste en République arabe syrienne, il a introduit la présente requête en son propre nom et en celui d'autres fonctionnaires de l'UNRWA appartenant à son syndicat.

Des membres de la Division de la rémunération et des services de gestion du Département de l'administration et des ressources humaines (DARH), basés à Vienne, se sont rendus à Damas du 11 au 16 mai 1994 pour enquêter sur les conditions d'emploi en République arabe syrienne des fonctionnaires de l'Office recrutés sur le plan régional. Le 25 mai 1994, le groupe a remis son rapport d'enquête, dans lequel il recommandait notamment "une augmentation de 25 % des traitements de base du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne de façon à maintenir un rapport raisonnable avec [les traitements de] la fonction publique de référence..." et notait que le coût d'une telle augmentation s'élèverait pour l'Office à environ 3,2 millions de dollars des États-Unis par an. Le 27 juin 1994, le Directeur du DARH a informé le Président du Comité de l'administration et de la gestion (CAG) des conclusions de l'enquête et a recommandé l'engagement d'un montant de 10 millions de dollars des États-Unis ou de 12 millions afin de relever les traitements de l'ensemble du personnel de l'Office recruté sur le plan régional.

Le 6 juillet 1994, le Président par intérim du CAG a informé le Commissaire général que l'Office ne disposait pas de suffisamment de fonds pour appliquer l'une ou l'autre des recommandations. Le CAG proposait donc que le Commissaire général cherche un montant de 10 millions de dollars, sans pour autant l'engager, en vue d'éventuelles augmentations de traitement; de subordonner les augmentations de traitement de 1994 à des compressions de dépenses; et d'augmenter le personnel recruté sur le plan régional en poste en République

/...

arabe syrienne de 18 % avec effet au 1er mai 1994, de 20 % avec effet au 1er juillet 1994 et de 25 % avec effet au 1er octobre 1994.

Le 13 septembre 1994, le Commissaire général a annoncé, dans la circulaire No 58 (COD.A/59/Rev.25/Amend.50), à tous les fonctionnaires relevant du Statut et du Règlement du personnel recruté sur le plan régional ce qui suit :

"À la suite de l'enquête réalisée pour comparer les traitements et indemnités des fonctionnaires sur le plan régional à ceux en vigueur dans la fonction publique de référence, et compte tenu du déficit considérable qu'accuse le budget de l'exercice biennal en cours ainsi que des mesures d'austérité actuellement appliquées, les traitements des fonctionnaires recrutés sur le plan régional en poste en République arabe syrienne seront augmentés de 12 % pour les classes 1 à 13 et de 5 % pour les classes 14 à 20 à compter du 1er octobre 1994."

Le 19 septembre 1994, le Comité exécutif du Syndicat du personnel recruté sur le plan régional a adressé au Commissaire général un courrier dans lequel il exprimait "sa surprise" et sa "déception" face à cette "piètre augmentation" et lui demandait de reconsidérer cette dernière et de prendre des mesures correctives. Le 20 septembre 1994, le Directeur du DARH a répondu, au nom du commissaire général au Président du Syndicat du personnel recruté sur le plan régional et lui a expliqué qu'"il n'y avait même pas suffisamment de fonds pour financer les augmentations de traitement qui avaient été accordées" et que "le Commissaire général avait dû imposer des compressions de dépenses représentant au total 7,5 millions de dollars au titre des activités de l'Office afin de pouvoir faire face aux dépenses de personnel, y compris les augmentations de traitement récemment annoncées..." Il ajoutait que "avec les augmentations annoncées, les traitements du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne [continueraient] d'être bien meilleurs que ceux versés par la fonction publique de référence". Après un nouvel échange de correspondance, le 6 novembre 1994, le requérant, en sa qualité de président du

Syndicat du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne, a prié le Commissaire général de reconsidérer la décision communiquée dans la circulaire No 58.

Le 4 janvier 1995, le requérant a saisi la Commission paritaire de recours "au nom de tous les fonctionnaires en poste en République arabe syrienne".

Le 5 juin 1995, le Directeur des affaires de l'UNRWA en République arabe syrienne a informé le requérant que son recours devant la Commission paritaire serait considéré par l'Office comme un recours individuel, conformément à l'article 11.1 A) du Statut du personnel recruté sur le plan régional. Il lui expliquait notamment qu'en vertu des Principes directeurs concernant la rémunération du personnel recruté sur le plan régional en date du 21 août 1990, les augmentations de traitement étaient subordonnées à la disponibilité des fonds nécessaires pour les financer.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 1er novembre 1995. On trouvera ci-après un extrait de ses conclusions et recommandations :

"...

C.La Commission a noté que les résultats de l'enquête sur les traitements réalisée en République arabe syrienne en 1994, c'est-à-dire le rapport de l'équipe ayant procédé à l'enquête, dans lequel celle-ci a exposé sa recommandation, et la recommandation que le Comité de l'administration et de la gestion a adressée au Commissaire général sur la question, n'ont pas été versés au dossier. Convaincue qu'elle ne pouvait se forger une opinion en l'espèce sans avoir examiné ces pièces, la Commission a demandé à y avoir accès.

La Commission a également posé à l'Administration des questions concernant les résultats des enquêtes sur les traitements qui avaient été réalisées dans les bureaux extérieurs en 1994, et sur la façon dont les fonds disponibles avaient été répartis entre ces bureaux pour appliquer les augmentations

/...

de traitement de 1994, c'est-à-dire conformément aux principes directeurs pertinents concernant la rémunération.

L'Administration n'a pas communiqué à la Commission l'intégralité du rapport de l'équipe ayant procédé à l'enquête sur les traitements ni la recommandation du Comité de l'administration et de la gestion. Elle n'a pas non plus dévoilé à la Commission le montant des fonds disponibles pour les augmentations de traitement de 1994 ni la façon dont ces fonds avaient été répartis entre les différents bureaux extérieurs.

La Commission tient à souligner ici que ces documents et ces informations auraient dû lui être communiqués pour lui permettre de s'acquitter du rôle consultatif qui lui est dévolu dans le Règlement du personnel recruté sur le plan régional et faire une recommandation au Commissaire général.

D. En l'absence des informations susmentionnées – d'une importance capitale – la Commission n'a pu que se fonder sur les pièces disponibles et autres éléments d'information rendus publics par l'Office qui pouvaient jeter la lumière sur cette affaire, et elle est arrivée à la conclusion suivante :

...

... la Commission a établi que, depuis les augmentations de part et d'autre, le rapport entre les traitements des fonctionnaires en poste en République arabe syrienne et ceux de la fonction publique de référence s'était détérioré, la perte variant entre 7,5 % (pour la classe 1) et 20,5 % (pour la classe 16). En d'autres termes, le pouvoir d'achat de la rémunération effectivement perçue avait diminué d'autant.

La Commission estime que l'augmentation de traitement accordée au personnel en poste en République arabe syrienne à compter du 1er octobre 1994 n'était pas proportionnelle à la hausse du coût de la vie.

ii) Les classes les plus élevées se trouvaient plus fortement pénalisées. La Commission conteste donc l'argument de l'Administration selon lequel, après l'augmentation, le barème des traitements en République arabe syrienne

/...

demeurait avantageux par rapport à celui de l'Administration syrienne (la fonction publique de référence), ce qui est peut-être vrai en chiffres absolus, mais si l'on compare l'augmentation des traitements de l'UNRWA à l'augmentation générale de 30 % accordée par la fonction publique de référence et le rapport actuel entre le barème de l'Office et celui de la fonction publique de référence au rapport d'avant les augmentations, l'avantage dont fait état l'Administration a en fait subi une réduction comprise entre 7,5 % et 20,5 % comme indiqué ci-dessus.

- iii) Le barème des traitements en République arabe syrienne a subi une compression d'environ 7,4 % après l'augmentation par rapport au barème précédent, ce qui a considérablement faussé le rapport entre la rémunération pratiquée et les responsabilités sur lesquelles est fondé le classement des postes. En d'autres termes, les responsabilités sont restées les mêmes mais l'écart entre les rémunérations pertinentes s'est rétréci.
 - iv) En outre, le barème des traitements applicable au personnel en poste en République arabe syrienne après l'augmentation d'octobre 1994, converti en dollars des États-Unis, est le moins élevé des barèmes des bureaux extérieures, alors que :
 - a. Le barème des traitements applicable aux fonctionnaires recrutés sur le plan international en poste en République arabe syrienne est le plus élevé des barèmes des bureaux extérieurs;
 - b. Le coefficient d'ajustement établi par l'Organisation des Nations Unies pour la République arabe syrienne est le plus élevé de ceux applicables aux bureaux extérieurs de l'Office, et vient immédiatement après celui applicable à l'Autriche; et
 - c. Les taux pratiqués pour le personnel temporaire de secrétariat en République arabe syrienne arrivent au deuxième rang parmi ceux applicables aux bureaux extérieurs.
- E. Compte tenu de ce qui précède, et étant donné que l'Administration ne lui a pas communiqué les informations qu'elle avait demandées, la Commission paritaire a conclu que des éléments donnaient fortement à penser que le barème des traitements

en République arabe syrienne présentait des anomalies après l'augmentation, et que les Principes directeurs concernant la rémunération du personnel recruté sur le plan régional n'avaient pas été pleinement respectés.

IV.RECOMMANDATION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à l'unanimité de revoir la décision d'augmenter, avec effet au 1er octobre 1994, les traitements du personnel en poste en République arabe syrienne de 12 % pour les classes 1 à 13 et de 5 % pour les classes 14 à 20."

Le 20 décembre 1995, le fonctionnaire responsable au siège a annoncé, dans la circulaire No 64 (Cod.A/59/Rev.25/Amend.56), à tous les fonctionnaires relevant du Statut et du Règlement du personnel recruté sur le plan régional une augmentation générale de 15 % des traitements de ceux d'entre eux qui étaient en poste en République arabe syrienne, augmentation qui devait prendre effet le 1er janvier 1996 et viendrait s'ajouter à celles déjà accordées en octobre 1994.

Le 24 janvier 1996, le Commissaire général a communiqué au requérant copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé de ce qui suit :

"...

Vous constaterez que la Commission a recommandé de revoir la décision concernant l'augmentation des traitements en République arabe syrienne ayant pris effet le 1er octobre 1994. Elle ne disposait toutefois pas de tous les éléments qu'elle jugeait nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de son rôle consultatif; sa recommandation n'était donc pas fondée sur toute la documentation pertinente. Cela étant, j'ai décidé, à titre exceptionnel, de renvoyer votre recours devant la Commission, qui sera alors saisie de la documentation qu'elle avait demandée, de façon que sa recommandation puisse être fondée sur tous les éléments du dossier. Les deux parties pouvant avoir des observations supplémentaires à faire, il convient de leur donner la possibilité de soumettre de nouveaux mémoires à l'examen de la Commission paritaire de recours, selon les modalités fixées par le Secrétaire de la Commission paritaire compétente pour les affaires concernant le personnel recruté sur le plan régional.

/...

..."

Une commission paritaire de recours nouvellement constituée a adopté son rapport le 7 octobre 1996. Sa conclusion et sa recommandation étaient libellées comme suit :

"...

C.La Commission a eu accès aux résultats de l'enquête sur les traitements réalisée en République arabe syrienne en 1994, à l'exception du rapport de l'équipe ayant procédé à l'enquête comportant la recommandation de cette dernière sur la question; le responsable du DARH a expliqué, dans son mémorandum intérieur, qu'il n'[était] pas possible de communiquer la teneur de documents tels que les recommandations du CAG, car il s'[agissait] de documents internes dans lesquels des avis étaient donnés au Commissaire général par les organes représentatifs du personnel.

La Commission a également eu accès aux résultats des enquêtes sur les traitements réalisées dans les bureaux extérieurs en 1994, et elle a été mise au courant de la répartition des fonds disponibles entre ces bureaux aux fins des augmentations de traitement de 1994.

D.S'agissant de la lettre du DARH en date du 27 juin 1994, adressée au Président du Comité de l'administration et de la gestion, la Commission a noté que le Département reconnaissait, à l'alinéa b) du point 2 intitulé 'Conclusions' : 'Il ressort aussi de l'analyse que le revenu net des fonctionnaires de la fonction publique de référence a progressé de 20 à 26 % environ grâce à la hausse générale de 30 % des traitements de base ainsi que du relèvement des indemnités.' La hausse générale des traitements dans la fonction publique de référence a pris effet le 1er mai 1994.

IV.RECOMMANDATION

/...

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à l'unanimité de revoir la décision contestée et d'appliquer rétroactivement, à compter du 1er mai 1994 les augmentations de 12 % et 5 % ayant pris effet le 1er octobre 1994, de même que l'augmentation générale de 15 % ayant pris effet le 1er janvier 1996, de façon à faire coïncider l'entrée en vigueur de ces augmentations avec celle de l'augmentation accordée dans la fonction publique de référence, soit le 1er mai 1994."

Le 12 novembre 1996, le Commissaire général a communiqué au requérant copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé de ce qui suit :

"... La Commission a noté que les augmentations de traitement accordées dans la fonction publique de référence ont pris effet le 1er mai 1994 et que la progression du revenu net dans cette fonction publique se situait dans une fourchette de 20 à 26 % environ. La Commission a recommandé un nouvel examen de la décision administrative et l'application rétroactive, à compter du 1er mai 1994, des augmentations de traitement qui avaient pris effet le 1er octobre 1994, ainsi que de l'augmentation qui avait pris effet le 1er janvier 1996 (soit une augmentation de 15 % dont bénéficiaient tous les fonctionnaires recrutés sur le plan régional en poste en République arabe syrienne).

J'ai soigneusement examiné le rapport de la Commission paritaire et j'ai pris acte de ses conclusions. La question en litige était de savoir si l'Office avait correctement appliqué les Principes directeurs concernant la rémunération. Pour trancher, il aurait fallu analyser ces principes, et notamment celui exigeant la 'disponibilité des fonds'. Or, ce n'est pas ainsi que la Commission a procédé : après avoir constaté que les fonctionnaires recrutés sur le plan régional en poste en République arabe syrienne n'avaient pas été augmentés dans les mêmes proportions ni au même moment que les fonctionnaires de la fonction publique de référence, elle a recommandé que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Je ne peux accepter les recommandations de la Commission car elles ne reposent pas sur une confrontation des faits de l'espèce avec les Principes directeurs que l'Office était tenu d'appliquer en matière de rémunération. Vous êtes donc débouté de votre recours.

..."

/...

Le 17 février 1997, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. L'augmentation de traitement de 12 % qui avait été appliquée aux classes 1 à 13 avec effet au 1er octobre 1994 devrait être appliquée à toutes les classes avec effet rétroactif à compter du 1er mai 1994, c'est-à-dire la date à laquelle avait pris effet l'augmentation accordée par la fonction publique de référence. L'augmentation de 15 % ayant pris effet le 1er janvier 1996 devrait être appliquée rétroactivement à compter du 1er mai 1994. La décision de n'augmenter les traitements des fonctionnaires recrutés sur le plan régional des classes 1 à 13 que de 12 % et des classes 14 à 20 que de 5 % était arbitraire. Les traitements des fonctionnaires recrutés sur le plan régional en poste en République arabe syrienne sont inférieurs à ceux de tous les autres fonctionnaires recrutés sur le plan régional, bien que les conditions économiques dans tous les bureaux extérieurs de l'Office soient analogues.

2. C'est en toute régularité que le requérant fait appel au nom d'autres fonctionnaires puisqu'au moment du recours initial, il était président du Syndicat du personnel recruté sur le plan régional, et qu'il avait été expressément autorisé par ce personnel à introduire la présente requête.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant n'a pas qualité pour introduire une requête au nom d'autres fonctionnaires.

2. Le requérant n'a pas établi que la décision administrative qu'il conteste est entachée d'un vice de procédure, d'un parti pris ou d'un préjugé.

3. L'augmentation de traitement accordée était conforme aux Principes directeurs de l'Office en matière de rémunération, et celui-ci s'était convenablement et équitablement acquitté des obligations que ces principes mettaient à sa charge vis-à-vis du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne, y compris le requérant. Avant d'appliquer l'augmentation, l'Office avait réalisé une enquête pour comparer les traitements de ses fonctionnaires à ceux de la fonction publique de référence et avait pris en compte les fonds disponibles, conformément aux Principes directeurs.

Le Tribunal, après avoir délibéré à Genève du 8 juillet au 3 août 1998, puis à New York du 6 au 20 novembre 1998, rend le jugement suivant :

I. Le requérant a introduit sa requête au nom de tous les membres du Syndicat du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne.

Le défendeur conteste la recevabilité de cette requête au motif que le Statut du Tribunal n'autorise pas les actions collectives et cite, à l'appui de cet argument, le paragraphe 2 de l'article 2 du Statut, tout en notant que les personnes possédant un droit qui est susceptible d'être affecté par un jugement que doit rendre le Tribunal sont autorisées par le Statut à intervenir.

II. L'article 2 du Statut du Tribunal dispose :

"1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes. ..."

La première fois que le Tribunal a été appelé à se prononcer (Affaires Nos 1 à 15 : Aubert et 14 autres et Intervention No 1 : Hall), une fonctionnaire

/...

avait déposé une demande d'intervention au nom du Comité du personnel. Il avait refusé de faire droit à cette demande, faisant valoir des arguments qui pourraient être repris en l'espèce :

"[Considérant...]

Que le demandeur en intervention invoque son droit de représenter les intérêts des membres du personnel des Nations Unies qui ont des contrats permanents et qui, d'après le demandeur en intervention, seraient en droit de présenter des demandes d'intervention individuelles et séparées;

Considérant que la compétence du Tribunal est strictement définie par les termes de son statut approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies;

Que le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes (art. 2, par. 1, du statut);

...

Considérant que les termes de l'article 2, paragraphe 2, du statut sont clairs dans le sens que le Tribunal n'est ouvert qu'aux "fonctionnaires" du Secrétariat des Nations Unies ou à "toute autre personne" comme il a été déjà indiqué ci-dessus et que l'Association du personnel ne peut pas être considérée, en raison de sa nature propre, comme visée par cette disposition."

III. Le Tribunal ne peut donc recevoir la requête en tant qu'action collective, mais uniquement comme si elle était introduite seulement au nom du requérant. C'est pour lui la seule façon d'examiner la requête au fond. Si le Tribunal devait trancher en faveur du requérant, le Commissaire général pourrait étendre l'application du jugement aux autres fonctionnaires.

IV. Passant à l'examen du fond de l'affaire, le Tribunal remarque que les Principes directeurs concernant la rémunération du personnel recruté sur le plan

/...

régional publiés par l'UNRWA en 1990 jouent un rôle capital en l'espèce. C'est eux qu'invoque le défendeur, et ils ne sont pas contestés par le requérant. Aux termes de ce texte, "l'Office réexaminera régulièrement le rapport entre la rémunération du personnel recruté sur le plan régional et celle versée par l'employeur ou les employeurs de référence et décidera, le cas échéant, des ajustements nécessaires. Les ajustements applicables à tous les bureaux extérieurs et au siège une année donnée prendront effet simultanément, normalement pendant le deuxième semestre de l'exercice budgétaire". (Souligné par le Tribunal)

On trouvera reproduit ci-après un extrait pertinent du paragraphe 4 des Principes directeurs :

"Pour déterminer comment les fonds disponibles seront répartis entre les bureaux extérieurs pendant ces enquêtes sur les traitements, l'Office prendra en compte :

A) Le rapport entre la rémunération à l'UNRWA et celle versée par l'employeur ou les employeurs de référence, (définis au par. 5 ci-après) tel qu'il ressort des enquêtes sur les traitements...;

..." (Souligné par le Tribunal)

V. Les traitements sont donc fixés et ajustés en fonction de ceux versés par la fonction publique de référence, en l'occurrence l'Administration syrienne. Si les enquêtes établissent que les traitements des Nations Unies sont inférieurs à ceux de la fonction publique de référence, les fonds disponibles doivent être alloués aux bureaux extérieurs où les traitements doivent être augmentés afin d'assurer au moins la parité entre les Nations Unies et la fonction publique de référence. En fait, il semble que les traitements des Nations Unies soient généralement plus avantageux que ceux de la fonction publique de référence.

VI. L'Administration syrienne (fonction publique de référence) a accordé une augmentation générale des traitements de 30 % qui devait prendre effet le 1er mai 1994. À la suite d'une enquête sur les traitements réalisée dans les divers lieux d'affectation en 1994, le Président par intérim du Comité de l'administration et de la gestion a adressé un rapport au Commissaire général. Pour alors, l'Administration syrienne avait déjà donné effet à l'augmentation, et des relèvements étaient aussi prévus en Jordanie, à Vienne et au Liban.

Le Contrôleur a fait savoir qu'il n'y avait pas suffisamment de fonds pour appliquer aucun des deux scénarios proposés par le DARH (c'est-à-dire réserver un montant de 12 millions de dollars des États-Unis ou de 10 millions pour financer une éventuelle augmentation des traitements). Il a été accepté qu'en raison des difficultés financières, une recommandation serait adressée au Commissaire général à propos du cadre financier global dans lequel les Principes directeurs concernant la rémunération seraient appliqués. Les modifications intervenues dans les bureaux extérieurs seraient alors prises en compte dans ce cadre. Il était aussi entendu que ces augmentations "devraient s'accompagner de compressions de dépenses à d'autres rubriques".

VII. Pour ces motifs, dans un nouveau mémorandum adressé au Commissaire général, le Président par intérim du CAG a recommandé que le montant consacré aux augmentations de traitement dans les cinq bureaux extérieurs de l'Office ne dépasse pas 7,5 millions de dollars. "La répartition de ce montant serait fondée sur les propositions qui seraient faites par le DARH une fois que les traitements auraient officiellement été augmentés dans les fonctions publiques de référence. Le CAG est convenu de recommander, pour le personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne, une augmentation de 20 % devant prendre effet le 1er septembre 1994."

VIII. Le Commissaire général a décidé de ne pas suivre cette recommandation. À la place, il a accordé une augmentation de 12 % au personnel recruté sur le plan régional des classes 1 à 13 et de 5 % à celui des classes 14 à 20, augmentation qui a pris effet le 1er octobre 1994. Le 1er janvier 1996, cependant, une augmentation de 15 % a été accordée à l'ensemble du personnel recruté sur le plan régional en poste en République arabe syrienne "sur la base des résultats de la dernière enquête générale sur le rapport entre les traitements et indemnités du personnel recruté sur le plan régional et ceux des fonctionnaires de l'Administration syrienne..."

IX. L'affaire a été examinée par deux fois par la Commission paritaire de recours qui était, dans chaque cas, composée différemment. La première fois, la Commission a recommandé le réexamen de la décision relative aux augmentations de traitement, se fondant, en partie, sur ce qui suit :

"Le 1er octobre 1994, c'est-à-dire après l'augmentation, les traitements de l'UNRWA étaient supérieurs de 33 % (écart minimum) à ceux de la fonction publique de référence pour la classe 1, échelon 1, et de 141 % (écart maximum) pour la classe 16, échelon 1.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission a établi que depuis les augmentations de part et d'autre, le rapport entre les traitements des fonctionnaires en poste en République arabe syrienne s'était détérioré, la perte variant entre 7,5 % (pour la classe 1) et 20,5 % (pour la classe 16). En d'autres termes, le pouvoir d'achat de la rémunération effectivement perçue avait diminué d'autant."

X. La Commission paritaire de recours s'est toutefois plainte que "les résultats de l'enquête sur les traitements réalisée en République arabe syrienne en 1994, c'est-à-dire le rapport de l'équipe ayant procédé à l'enquête, dans lequel celle-ci a exposé sa recommandation, et la recommandation que le Comité

/...

de l'administration et de la gestion a adressée au Commissaire général sur la question, n'avaient pas été versés au dossier. Convaincue qu'elle ne pouvait se forger une opinion en l'espèce sans avoir examiné ces pièces, la Commission a demandé à y avoir accès". Le Commissaire général a demandé à la Commission de se réunir à nouveau et lui a communiqué les éléments d'information demandés. La Commission, dont la composition n'était pas la même que la première fois, a recommandé que le Commissaire général revoie sa décision.

XI. Rien dans l'avis rendu par la Commission paritaire de recours ni dans les arguments du requérant ne montre que le rapport entre les traitements de la fonction publique de référence et ceux de l'Office était défavorable pour le personnel de ce dernier; l'affirmation du défendeur selon laquelle ce rapport continuait d'être favorable pour le personnel de l'Office n'a jamais été contredite. La Commission paritaire de recours a conclu que le rapport entre les traitements de l'UNRWA et ceux de la fonction publique de référence demeurait favorable pour l'UNRWA, même si ce rapport avait été plus favorable dans le passé. Il convient de noter que les Principes directeurs de 1990 concernant la rémunération exigent seulement que les traitements du personnel recruté sur le plan régional soient meilleurs que ceux de la fonction publique de référence, sans spécifier dans quelle mesure.

XII. Le Tribunal a soigneusement examiné les Principes directeurs. Il est parvenu à la conclusion qu'il relève du pouvoir discrétionnaire du Commissaire général de répartir les "fonds disponibles" entre les différents bureaux extérieurs, à condition que les traitements de l'UNRWA aient été comparés à ceux de la fonction publique de référence dans le cadre d'enquêtes sur les traitements.

XIII. Le Tribunal a demandé au défendeur ce qu'il fallait entendre exactement par les termes "fonds disponibles". Dans sa réponse datée du 1er octobre 1998, le défendeur a expliqué :

"Pour chaque exercice biennal, l'Office établit un budget sur la base des besoins des réfugiés de Palestine, en prenant en compte la croissance démographique et l'évolution de la situation. Le budget est présenté à l'Assemblée générale, et le Commissaire général est par la suite autorisé à engager des dépenses dans la mesure des fonds disponibles.

... Les postes budgétaires prioritaires sont ceux qui sont directement liés aux services fournis aux réfugiés de Palestine. Ainsi, les fonds sont alloués en premier lieu aux programmes de l'Office en matière de santé, d'éducation, de secours et de services sociaux; les traitements des 22 000 fonctionnaires recrutés sur le plan régional représentent plus des deux tiers du coût de ces programmes.

Le budget comporte un poste non prioritaire intitulé "Réserve pour les traitements" qui est destiné à couvrir le coût des augmentations de traitement prévues. Au 18 mai 1994, du fait de l'octroi, dans d'autres bureaux extérieurs, d'augmentations de traitement décidées en 1993 mais ayant pris effet le 1er janvier 1994, la provision constituée pour 1994 laissait un trou de 1 525 785 dollars des États-Unis. Le montant prévu de 7 766 000 dollars des États-Unis n'était pas provisionné. Ces chiffres sont repris du paragraphe 17 d'un document présenté les 30 et 31 mai 1994 par le DARH à une réunion du Cabinet général de l'Office (...). Le défendeur communique également au Tribunal des extraits des minutes de la réunion du Cabinet concernant la situation financière de l'Office à l'époque (un déficit pour 1994 de 43 millions de dollars des États-Unis) et rendant compte des débats relatifs à la Réserve pour les traitements (...)."

XIV. Il appartenait de toute évidence au Commissaire général de décider quelles compressions de dépenses opérer afin de pouvoir suivre certaines priorités. Les chiffres proposés initialement (12 millions de dollars des États-Unis, puis 10 millions) ont été ramenés à 7,5 millions. C'était là les "fonds disponibles", une fois mises de côté les sommes destinées à financer d'autres

/...

dépenses jugées nécessaires par le Commissaire général. Le requérant n'a jamais apporté la preuve que des fonds étaient disponibles pour financer les augmentations qu'il réclamait.

XV. Le Tribunal estime qu'en répartissant les fonds disponibles entre les différents bureaux extérieurs, le Commissaire général a suivi les paramètres posés par les Principes directeurs de 1990 concernant la rémunération. Au cas où les pouvoirs du Commissaire général sembleraient excessifs, il faudrait publier de nouveaux principes directeurs. Le Tribunal pourrait se pencher sur la question de savoir si les décisions du défendeur concernant la répartition des fonds reposaient sur des motifs illicites ou discriminatoires qui leur enlèveraient toute validité. En l'espèce, cependant, aucun élément de preuve allant dans ce sens n'a été produit.

XVI. La requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Hubert THIERRY
Président

Julio BARBOZA
Membre

Kevin HAUGH
Membre

AT/DEC/901

Français

Page 20

New York, 20 novembre 1998

La Secrétaire
R. Maria VICIEN MILBURN