

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaires ALMAZAN-AGUIRRE, BARREDA, BARRIENTOS et CHACON

Jugement No 1279

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête commune dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par Mme Miriam Magaly Almazán-Aguirre, M. Julio Roberto Barreda, M. Edgar Barrientos et M. Edwin Rolando Chacón le 11 décembre 1991 et régularisée le 14 avril 1992, la réponse de la PAHO du 5 août, la réplique des requérants du 29 septembre et la duplique de l'Organisation du 21 octobre 1992;

u les demandes d'intervention présentées par :

P. Aguilar

P. Aguirre

M.E. Alborna

R. Aldo

C. Alegre

S. Alfonso

M.E. Alva

N. Anamisis

C. Anderson

M. Araujo

R. Arauz

L. Argueta

Y. Arteta

R. Avila

R. Bartucevic

L. Beckner

A. Beltran

E. Benzi

P. Berg

N. Bergara

L. Blanco

B. Bocanegra
L. Bocanegra-Vasquez
J. Bolanos
L. Bonilla
I. Bradshaw
G. Burbano Mora
A. Burns
P. Cabrejo
B. Caceres
L. Callaghan
N. Candia
M.T. Carrillo
N. Castro
J. Ceruti
C. Chand
S. Chavarry
D. Cheng
J. Claudio
R. Coe
M.M. Craft
C. de la Barra
P. de los Rios
A.M. Doria-Medina
J.E. Duran
A. Ellauri
A. Erazo
A. Espinal de Russo
J. Eybers
N. Fabara
P. Fano
M.E. Farjam

A. Farrington
H. Fernandez
K. Foster-Tallon
A. Freeman
C.L. Fretwell
E. Fuentes
M.C. Gamarra
F. Garra
V. Garrido
G. Gomez de la Torre
A.M. Gooch
A. Grover
R. Harpster
M. Hazlewood
R. Heraud
V. Herrera
A. Huaman
V. Huizenga
E. Joskowicz
E. Kanashiro
M. Kelly
J. Khoddami
M. La Cruz
R. Leiva
M. Leon-Bedoya
A.V. Leone
M. Linares
E. Lopez
F.W. Lopez
P. Machicado

D. Mantilla-Hoyer

F. Matho

I. May

I. Medina

A.M. Melas

L. Mena-Placeres

C. Mendez

P. Mendez

V. Merino

M. Mesa

A.M. Metz

S. Mey-Verme

B. Molina

L. Mollinedo

N. Montanaro

M. Morales

S. Moran

M. Moreira

M. Moreno

H. Munoz

L. Nedjar

J. Newhall

M. O'Brien-Goldie

C. Oliva

D. Onetti

P. Ortega

M.V. Palazuelos

F. Palenque

E. Parham

A. Perdomo

M. Perez

T. Perez
C.A. Ponze
L. Proano
S. Reichert
C. Reid
O. Ringgold
N. Rivera-Hercules
C.I. Rodriguez
I. Rodriguez
S. Roggiero
F. Rojas
M.T. Rosales
I. Ross
L. Rossignuolo
C.I. Rubiano-Lisiewski
J. Russell
C. Saenz
M. Sainz
R. Salinas
R. Sanchez
S. Sanchez
N. Savopoulos
M. Sguaitamati
G. Stukey
F. Suchicital
A. Tafur
C. Tejada
M. Todman
N. Toro
I. Torres

M. Vaccarezza

M. Valdivia-Delgado

C. Vargas

A. Vazquez

R.M. Villalta

A. Yath-Cruces

L.F. Zelaya

Vu les observations de la PAHO du 20 novembre 1992 sur les demandes d'intervention;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, l'article 17 du Règlement du Tribunal, les articles III, 3.2 et VIII du Statut du personnel de la PAHO, les articles 580.1 et 1230.7 du Règlement du personnel de la PAHO;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérants;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. L'article 3.2 du Statut du personnel de la PAHO se lit comme suit :

"... Le système de traitements et indemnités sera fixé par le Directeur qui suivra, essentiellement, les échelles de traitements et indemnités de l'Organisation mondiale de la santé, sous réserve que, pour le personnel occupant des postes pourvus par voie de recrutement local, le Directeur pourra fixer des traitements et indemnités conformes aux usages locaux les plus satisfaisants..."

L'Organisation panaméricaine de la santé, dont le siège est à Washington, fait partie de la famille des Nations Unies.

Comme exposé dans le jugement 1160 (affaires Banota et consorts), sous A, les échelles de traitements applicables au personnel des institutions des Nations Unies appartenant à la catégorie des services généraux, recruté localement, sont révisées à quelques années d'intervalle, sur la base d'enquêtes générales sur la pratique locale. Des ajustements intérimaires ont lieu entre-temps à la suite de "mini-enquêtes". La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a approuvé, à compter du 1er janvier 1985, une nouvelle "méthodologie générale" pour procéder aux enquêtes, et le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives (CCQA) a publié un Manuel sur la manière de l'appliquer. Aux termes du paragraphe A.2.2 du Manuel, un organisme dénommé Comité d'enquête sur les traitements locaux, mis en place à chaque lieu d'affectation, est chargé de prendre les mesures nécessaires et, si un tel comité n'existe pas, "l'institution désignée" pour le lieu d'affectation en question doit en établir un. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est "l'institution désignée" pour Washington.

Ayant mené pendant le deuxième semestre de 1990 une enquête générale sur les traitements à Washington, le Comité d'enquête sur les traitements locaux institué par l'OMS a recommandé, dans son rapport du 14 novembre 1990, de nouvelles échelles de traitements pour le personnel de la catégorie des services généraux; l'application de ces échelles devait entraîner une augmentation des traitements de 19,14 pour cent en moyenne pondérée.

Le Directeur de la PAHO n'a pas approuvé les échelles recommandées et a expliqué les raisons de son désaccord lors d'une réunion avec les représentants du personnel qui a eu lieu le 19 décembre 1990. En conséquence, il a ramené l'augmentation moyenne à 11,25 pour cent. Il a annoncé les nouvelles échelles, qui ont pris effet le 1er août 1990, dans le bulletin d'information générale HQ-91-13 du 11 février 1991. La première application de ces échelles est apparue dans les bulletins de salaire datés du 27 février et du 7 mars 1991.

Les nouvelles échelles ont immédiatement suscité le mécontentement du personnel. Dans un référendum tenu le 14 février et au cours d'une assemblée réunie le 19 mars, le personnel a vigoureusement soutenu les objections

soulevées par ses représentants.

Les requérants sont tous au service de la PAHO, en qualité de fonctionnaires de la catégorie des services généraux, aux termes de contrats conclus avec cette Organisation; le Statut et le Règlement du personnel de la PAHO leur sont applicables. Le 10 avril 1991, pas moins de 128 fonctionnaires, dont les requérants, ont écrit au Directeur des lettres qui se lisent comme suit :

"1. Aux termes de l'article 1230.7.2 du Règlement du personnel du Bureau sanitaire panaméricain [secrétariat de la PAHO], j'ai l'honneur de vous présenter une requête concernant mon engagement, aux fins d'obtenir une mesure définitive, au sens de l'article 1230.7.1 ou de l'article 1230.7.2 du Règlement du personnel, qui me permettra, le cas échéant, de recourir aux moyens d'appel mis à ma disposition par les articles 1230.1 et 1240 dudit Règlement.

2. Mon bulletin de salaire ordinaire pour le mois de février 1991, combiné avec le bulletin de salaire extraordinaire pour l'ajustement qui m'a été payé au début de mars 1991, fait apparaître, pour la période comprise entre le 1er août 1990 (date effective de mise en application de l'échelle) et le mois de février 1991 compris, un traitement de base correspondant à l'échelle qui figure dans le bulletin d'information générale HQ-91-13.

3. Il m'apparaît que la décision individuelle de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990, l'échelle de traitements mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus est illégale car toute la procédure qui a abouti à l'établissement de ladite échelle a été conduite sans respecter ni la méthodologie générale pour procéder aux enquêtes sur les meilleures pratiques locales aux lieux d'affectation hors siège, méthodologie approuvée aux fins de promulgation, à compter du 1er janvier 1985, par la CFPI, ni la méthodologie type du CCQA.

4. Il me semble notamment que :

- certains employeurs ont été remplacés;

- la durée du travail, les allocations et les prestations en usage à l'extérieur n'ont pas été prises en considération (ni même quantifiées dans certains cas) aux fins de la comparaison;

- la méthode pour établir l'échelle (en fixant le traitement pour chaque grade et chaque échelon) ne tient pas compte de toutes les règles pertinentes applicables.

[Les paragraphes 5 et 6 traitent de l'accès aux documents d'information générale.]

7. La décision mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus m'a manifestement fait grief, puisque l'échelle qui est appliquée entraîne, pour mon grade et mon échelon, un traitement inférieur à celui qui aurait résulté de l'application d'une échelle établie conformément à toutes les règles pertinentes applicables.

8. Voilà, en résumé, les raisons principales de ma demande de revoir votre décision de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990 jusqu'au mois de février 1991 inclus, l'échelle publiée dans le bulletin d'information générale HQ-91-13, et non une échelle établie conformément à toutes les règles pertinentes applicables, notamment en ce qui concerne les trois points mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus. A supposer que les décisions concernant chaque mois postérieur à février 1991 ne feront que reprendre la décision susmentionnée - ce qui a été le cas en mars 1991 - la présente requête devrait être entendue comme portant sur toutes ces décisions.

9. J'espère qu'en prenant la mesure définitive au sens de l'article 1230.7.1 ou de l'article 1230.7.2 du Règlement du personnel, vous voudrez bien accueillir favorablement ma requête, en tenant compte des arguments susmentionnés et rétablir la situation conformément au droit. Toutefois, s'il ne vous paraissait pas possible de faire droit à cette requête, je sollicite votre accord pour considérer que la mesure définitive susmentionnée est une décision définitive au sens de l'article 1240.2, de sorte que je sois autorisé à porter directement l'affaire devant [le Tribunal] sans passer par le Comité d'appel compétent. ...

10. Finalement, si vous aviez des objections contre mon interprétation des règles statutaires et des règles relatives aux recours, je vous serais obligé de prendre position à votre plus proche convenance, compte tenu de tout délai éventuel, étant donné que c'est mon intention ferme et irrévocable de présenter un recours et de soumettre en fin de compte mon affaire au Tribunal administratif de l'OIT, à moins que j'obtienne satisfaction à la suite de la procédure d'appel interne."

Le président du comité exécutif de l'Association du personnel de la PAHO-OMS et le président de l'organisation locale à Washington ont transmis au Directeur, le 11 avril 1991, les 128 lettres.

Dans des réponses individuelles datées du 25 avril, le chef du personnel a résumé la "longue procédure" qui avait conduit à la publication des échelles de traitements, le 11 février 1991. Il a poursuivi en déclarant :

"Nous souhaitons réaffirmer que les mesures susmentionnées constituent une décision définitive, prise en consultation avec l'OMS. Il est établi que la décision du siège de l'OMS sur l'enquête de Washington a été prise à la lumière des recommandations du comité d'enquête et a tenu compte de la stricte application du Manuel de méthodologie pour les enquêtes sur les salaires. De plus, l'échelle a déjà été homologuée par la CFPI et diffusée dans d'autres institutions du système des Nations Unies. Nous ne voyons aucune raison de réexaminer la décision ... [ni] d'accorder une dérogation à la procédure d'appel interne..."

Dans des lettres du 26 avril adressées au secrétaire du Comité d'appel de la PAHO, chacun des quatre requérants a indiqué son intention de faire appel aux termes de l'article 1230.7.3 du Règlement du personnel contre la "décision individuelle, inscrite sur mes bulletins de salaire datés du 27 février et du 7 mars 1991, de m'appliquer, à compter du mois d'août 1990, l'échelle de traitements publiée dans le bulletin d'information générale HQ-91-13, du 11 février 1991, telle que confirmée par la lettre du 25 avril du chef du personnel rejetant ma demande écrite affectant mon engagement, en date du 10 avril 1991, aux termes de l'article 1230.7.2 du Règlement du personnel".

Le 14 mai 1991, les requérants ont présenté des déclarations officielles d'appel.

Dans un rapport unique daté du 1er octobre 1991, le Comité d'appel a considéré à l'unanimité que les quatre appels internes avaient été formés en temps utile et qu'ils étaient donc recevables. Sur le fond, il a recommandé de traiter les nouvelles échelles comme de simples ajustements intérimaires à compter du 1er août 1990 et de demander au Comité d'enquête sur les traitements locaux d'en établir d'autres, qui seraient finalement appliquées à partir de la même date.

Par lettres du 26 novembre 1991, le Directeur a informé les requérants qu'il avait rejeté la conclusion du comité sur la recevabilité et ses recommandations sur le fond. Telles sont les décisions attaquées.

B. Les requérants font valoir que, comme ils ont épuisé les moyens internes de recours, leur requête est recevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Sur le fond, ils soutiennent que les nouvelles échelles de traitements sont entachées de vices à plusieurs égards. Leur moyen principal est la non-observation de la méthodologie approuvée par la CFPI, ainsi que du Manuel publié par le CCQA pour lui donner effet. A leur avis, la PAHO est tenue d'appliquer cette méthodologie. Or, contrairement à ce que celle-ci prévoit, deux des cinq employeurs locaux retenus à l'origine aux fins de comparaison ont été remplacés par deux autres, qui n'accordaient pas d'aussi bonnes conditions d'emploi à leurs salariés; en outre, la durée totale du travail des salariés locaux et certaines des prestations et indemnités dont ils bénéficiaient n'ont pas été prises en considération.

Deuxièmement, ils plaident la violation de leur droit, reconnu à l'article VIII du Statut du personnel, de participer, par l'intermédiaire de leurs représentants, à des négociations ou, à tout le moins, à des consultations sur les nouvelles échelles.

Ils demandent l'annulation des décisions attaquées; l'application, à compter du 1er août 1990, des échelles de traitements recommandées par le Comité d'enquête sur les traitements locaux dans son rapport du 14 novembre 1990; la conduite d'une nouvelle enquête, qui devrait être effectuée en tenant tout particulièrement compte des dispositions de la méthodologie qui, selon leurs allégations, n'auraient pas été observées; l'application des nouvelles échelles établies à la suite de cette enquête, à compter du 1er août 1990; des dépens s'élevant à 20 000 francs français pour chacun d'eux.

C. Dans sa réponse, l'Organisation prétend que la requête est irrecevable. Selon l'article 1230.7 du Règlement du personnel, un fonctionnaire doit déclarer par écrit son intention de recourir devant le Comité d'appel dans les soixante jours civils qui suivent la réception de la notification de la mesure qu'il conteste. En l'espèce, ce délai courait dès la publication, dans le bulletin d'information générale du 11 février 1991, de la décision du Directeur sur les nouvelles échelles de traitements. La décision était définitive et a été notifiée par écrit à tous les fonctionnaires de la catégorie des services généraux en poste à Washington. Le 12 avril était le dernier jour où un appel contre

cette décision aurait été recevable; or, les requérants ne se sont adressés au Comité d'appel que le 26 avril 1991.

Le comité n'a pas pris une position claire : il a reconnu que la lettre du chef du personnel du 25 avril 1991 confirmait la décision générale du 11 février, mais il a négligé le caractère obligatoire du délai de soixante jours. La PAHO décrit l'appel interne des requérants contre la lettre du 25 avril comme un "moyen ingénieux" de dissimuler le fait qu'ils n'ont pas agi en temps opportun. Le jugement 1160 traite d'une affaire semblable, dans laquelle les requérants ont également essayé - sans succès - de contourner le délai en demandant que soit prise une "mesure définitive" alors qu'elle avait déjà été notifiée.

Dans ses moyens subsidiaires sur le fond, l'Organisation nie avoir enfreint les règles ou la méthodologie prescrite lors de l'enquête de 1990 sur les salaires. Si deux employeurs ont été remplacés, c'est par souci de respecter la méthodologie : celle-ci demande à ce que les employeurs retenus aux fins de la comparaison constituent un échantillon raisonnablement représentatif des secteurs économiques, sans exclure d'autres organisations qui sont en concurrence avec la PAHO pour engager du personnel. L'enquête a fort justement omis de tenir compte de droits tels que le congé dans les foyers et l'allocation pour frais d'études, puisque ces avantages ne sont ordinairement pas accordés au personnel local.

L'allégation de violation de l'article VIII du Statut du personnel faite par les requérants est "absurde". Cet article prévoit la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent. Les questions de traitements relèvent de l'article III, qui ne prévoit pas de consultation du personnel. En tout état de cause, les membres du personnel sont représentés dans le Comité d'enquête sur les traitements locaux et y expriment amplement leur avis.

D. Dans leur réplique, les requérants exposent leur point de vue sur la procédure d'appel. Selon la jurisprudence, ils devaient attendre les décisions individuelles - leurs bulletins de salaire - portant application de la décision générale du 11 février 1991. C'est pour s'assurer qu'ils avaient épuisé les voies administratives qui leur étaient ouvertes qu'ils ont demandé, le 10 avril 1991, le réexamen des décisions individuelles annoncées sur leurs bulletins de salaire de février. Ils n'ont reçu que le 25 avril, du chef du personnel, l'assurance qu'ils avaient épuisé les moyens mis à leur disposition et ils ont présenté leurs appels le jour suivant. Quelle que soit la décision définitive - la décision individuelle notifiée sur leurs bulletins de salaire du 27 février, la lettre du chef du personnel du 25 avril, voire le bulletin du 11 février -, leur requête est recevable. Selon la jurisprudence, même un appel mal adressé est recevable s'il est formé avant l'expiration du délai, ce qui ferait de leurs lettres du 10 avril des appels recevables. De plus, selon le principe de la bonne foi, l'administration était tenue de les informer immédiatement qu'elle rejetait leur interprétation de la procédure d'appel afin qu'ils puissent recourir en temps utile. En tout état de cause, leur requête n'est pas tardive pour leurs traitements du mois de mars et des mois ultérieurs puisque l'échelle contestée leur est appliquée tous les mois.

Leurs affaires ne sont pas les mêmes que celles sur lesquelles le Tribunal a statué dans le jugement 1160. La PAHO pêche contre la logique en qualifiant de subterfuge leurs lettres du 10 avril 1991, tout en alléguant qu'ils ont reconnu comme définitive la décision générale du 11 février. S'ils l'avaient fait, ils n'auraient eu qu'à présenter une déclaration d'appel, ce qui aurait été plus facile que de rédiger les lettres au Directeur. De toute manière, ces lettres déclaraient leur intention irrévocable de faire appel et ils l'ont fait à temps.

Sur le fond, ils font remarquer que la défenderesse a tiré une conclusion erronée du dossier en admettant que la nouvelle échelle était conforme à la méthodologie prescrite ainsi qu'au principe Fleming. Ils rejettent les raisons indiquées pour le choix des employeurs retenus aux fins de comparaison : la considération prépondérante a été de choisir des employeurs offrant des conditions moins favorables que d'autres appartenant à la même catégorie. Quant à la violation de l'article VIII du Statut du personnel, ils réfutent les arguments de l'Organisation : le personnel avait le droit d'être entendu après que l'Organisation eut décidé de rejeter les recommandations du Comité d'enquête sur les traitements locaux; comme les traitements sont une question qui, sans nul doute, intéresse les membres du personnel, ils relèvent manifestement du chapitre sur les "relations avec le personnel".

Ils maintiennent leurs conclusions et relèvent à 25 000 francs français les montants demandés par chacun d'eux à titre de dépens.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait valoir que les requérants ne soulèvent pas de nouveaux points de fait ou de droit dans leurs écritures en réplique. La décision définitive au sens de l'article 580.1 du Règlement du personnel était celle du 11 février 1991. Comme les requérants ont adressé leurs lettres du 10 avril au Directeur de la PAHO

et non au Comité d'appel, ces lettres ne peuvent être considérées comme des appels selon les règles applicables. L'Organisation développe ses moyens sur le fond.

CONSIDERE :

1. Les requérants sont agents de la catégorie des services généraux de l'Organisation panaméricaine de la santé et employés au siège de l'Organisation à Washington. Ils demandent l'annulation des décisions prises à leur égard en vertu d'un nouveau barème des salaires, mis en vigueur avec effet rétroactif au 1er août 1990 par voie de publication dans le bulletin d'information générale HQ-91-13 du 11 février 1991.

2. La publication du nouveau barème fut suivie du paiement des premiers salaires ajustés pour le mois de mars 1991, documenté par des feuilles de paie datées du 27 février 1991, et les rappels pour la période antérieure firent l'objet de feuilles de paie établies le 7 mars 1991.

3. Le 10 avril 1991, les requérants adressèrent au Directeur de l'Organisation des lettres conçues en termes identiques pour contester le nouveau barème. Ils lui demandèrent de reconsidérer sa position avant de prendre une décision finale au sens du Règlement du personnel et, en cas de refus, de les dispenser de renoncer à la procédure interne d'appel pour leur permettre de saisir directement le Tribunal. Ces lettres se terminent comme suit :

"Finalement, si vous aviez des objections contre mon interprétation des règles statutaires et des règles relatives aux recours, je vous serais obligé de prendre position à votre plus proche convenance, compte tenu de tout délai éventuel, étant donné que c'est mon intention ferme et irrévocable de présenter un recours et de soumettre en fin de compte mon affaire au Tribunal administratif de l'OIT, à moins que j'obtienne satisfaction à la suite de la procédure d'appel interne."

4. Le chef du personnel répondit aux requérants par lettres du 25 avril 1991 que le barème publié le 11 février 1991 constituait la décision finale en la matière et que l'administration n'avait pas l'intention de revenir sur sa position. Il refusa la proposition de renoncer à la procédure de recours interne et termina en faisant remarquer que, le rapport sur l'enquête salariale ayant déjà été communiqué aux représentants du personnel, "toute autre correspondance pourrait être mise à la disposition du Comité d'appel, en cas de besoin".

5. Au reçu de ces lettres, les requérants déposèrent des recours auprès du Comité d'appel, le 26 avril 1991. Devant ce comité l'Organisation défenderesse souleva l'exception d'irrecevabilité : selon elle, la décision finale, au sens du Règlement du personnel, était constituée par la publication du nouveau barème dans le bulletin du 11 février 1991; le délai de recours ouvert par cette publication en vertu de l'article 580.1 du Règlement était donc expiré à la date du 12 avril 1991, de manière que les recours étaient tardifs.

6. Le Comité d'appel présenta son rapport le 1er octobre 1991. Dans l'introduction de ce rapport, il fit connaître qu'il avait examiné avec soin la question de la recevabilité. Après avoir relaté en détail les différents éléments ci-dessus rappelés, le Comité d'appel arriva à la conclusion unanime que les recours étaient recevables et qu'il lui appartenait donc d'examiner le fond des réclamations.

7. C'est à la suite du rejet par le Directeur le 26 novembre 1991 de l'avis contenu dans ce rapport, que les requérants ont déposé leur requête devant le Tribunal, le 11 décembre. L'Organisation s'est défendue en faisant valoir, à titre préliminaire, que leur requête serait irrecevable en raison du fait que les recours internes auraient été introduits hors délai et accueillis à tort par le Comité d'appel.

Sur la recevabilité

8. En présence de cette défense, les requérants exposent dans leur réplique leurs moyens en faveur de la recevabilité de leur requête. Ils développent à ce sujet, en substance, trois arguments.

Selon les requérants, le barème publié dans le bulletin du 11 février 1991 constituait une mesure de caractère réglementaire, comme telle non susceptible de recours. Cette mesure générale devait être suivie normalement de décisions individuelles, représentées en l'occurrence par des feuilles de paie, dont les premières avaient été adressées aux fonctionnaires le 27 février 1991. C'était donc au plus tôt à dater de la communication de ces documents que pouvait courir le délai de recours, de manière que les recours internes avaient été introduits en temps utile. Les requérants invoquent à ce propos le jugement 624 (affaires Giroud et Lovrecich) qui considère comme prématurés des recours dirigés contre un barème de rémunération avant que celui-ci ait donné lieu à des

applications individuelles; en outre, dans de nombreux jugements les feuilles de paie ont été considérées comme des décisions administratives donnant ouverture à recours.

En second lieu, les requérants font valoir que, même si la publication du nouveau barème de rémunération à la date du 11 février 1991 était retenue comme acte susceptible de recours ouvrant comme tel un délai de recours qui aurait expiré le 12 avril 1991, les requérants seraient encore recevables, dans un contexte de bonne foi, en ce que par leurs lettres du 10 avril 1991 ils avaient manifesté leur intention d'introduire un recours contentieux devant l'autorité compétente.

Enfin, si cette argumentation devait échouer, les requérants estiment qu'ils peuvent en toute hypothèse réclamer le bénéfice des jugements 323 (affaire Connolly-Battisti No 5) et 978 (affaire Meyler), qui ont reconnu, en cas de "décisions répétitives", l'ouverture d'un droit de recours à chaque échéance, si tant est que la décision générale sous-jacente est illégale, ce qui, selon eux, serait le cas en l'occurrence.

9. En présence de cette argumentation le Tribunal souligne, en premier lieu, que les délais de recours remplissent une fonction de sécurité juridique. Or, ce besoin de sécurité existe pour les deux parties au rapport contentieux : pour l'administration, qui a intérêt à ce que les mesures qu'elle est amenée à prendre ne puissent pas être indéfiniment contestées; et pour le justiciable, qui doit savoir, surtout en présence de mesures administratives qui parcourent des stades successifs, du général au particulier, à quel moment il peut agir utilement, sans s'exposer au risque de voir son recours rejeté, soit comme prématuré, soit comme tardif.

10. Les dispositions réglementaires applicables au régime des recours internes sont les suivantes :

Article 1230.7.1 :

"Un membre du personnel ne peut faire appel devant un comité que lorsque tous les recours administratifs existants ont été épuisés et que la mesure qui fait l'objet de la plainte est devenue définitive. Une mesure est considérée comme définitive lorsqu'elle a été prise par un fonctionnaire dûment habilité et que le membre du personnel en a reçu notification par écrit."

Article 1230.7.2 :

"Lorsqu'un membre du personnel a présenté par écrit une requête concernant son engagement, la requête est considérée comme ayant été rejetée et le rejet peut faire l'objet d'un appel comme une mesure définitive aux termes de l'article 1230.7.1 ci-dessus, si une réponse définitive à la requête n'a pas été donnée :

(1) dans les deux mois, pour le personnel du Siège;

(2) dans les trois mois, pour le personnel en poste dans d'autres lieux d'affectation."

Article 1230.7.3 :

"Un membre du personnel qui désire faire appel d'une mesure définitive doit adresser par écrit au comité concerné, dans les 60 jours civils qui suivent la réception de la notification, une déclaration indiquant son intention de faire appel et précisant la mesure qui fait l'objet de son appel. ..."

11. Les dispositions citées font reconnaître que toute saisine du Comité d'appel est soumise à deux conditions : premièrement, que tous les "recours administratifs" existants aient été épuisés au préalable; deuxièmement, que la mesure qui fait l'objet de la plainte administrative soit devenue définitive, ce qui suppose que le membre du personnel en ait reçu notification.

12. Il apparaît des faits rappelés ci-dessus que les requérants se sont conformés strictement à ces dispositions. Ils ont été avisés du changement de leur situation salariale par le bulletin du 11 février 1991 et reçu des décisions individuelles sous forme de feuilles de paie, datées du 27 février et du 7 mars 1991. Ils se sont adressés le 10 avril à l'administration, invoquant les dispositions 1230.7.1 et 1230.7.2, en vue soit d'obtenir une révision des décisions prises à leur égard, soit d'acquiescer la certitude de ce que tous les recours administratifs étaient épuisés. Leurs lettres laissent reconnaître l'intention claire de saisir aussitôt le Comité d'appel.

13. Il résulte de la réponse du 25 avril 1991 du chef du personnel que celui-ci, après avoir constaté que la

promulgation du nouveau barème de rémunération constituait le dernier mot de l'administration, fait reconnaître en même temps que le litige serait porté devant le Comité d'appel. Ce ne fut qu'après la saisine du Comité d'appel que l'Organisation défenderesse souleva pour la première fois une exception d'irrecevabilité tirée du fait que les recours seraient tardifs par rapport à la décision générale du 11 février 1991.

14. Le Tribunal retient à cet égard que les requérants étaient bien obligés de s'adresser à l'administration avant de pouvoir saisir le Comité d'appel, étant donné que toute saisine de ce comité est subordonnée formellement, par l'article 1230.7.1 du Règlement, à l'épuisement préalable des "recours administratifs" disponibles. Devant l'incertitude inhérente à cet article, qui exige l'épuisement préalable des "recours administratifs" sans les définir, les requérants ont pris soin d'avertir l'administration de leur intention de s'adresser au Comité d'appel dès qu'ils auraient obtenu la certitude que lesdits recours étaient épuisés.

15. Il apparaît ainsi que l'Organisation défenderesse ne pouvait pas, en toute bonne foi, traiter les recours devant le Comité d'appel comme tardifs en fonction d'une date dont la prise en considération mettait les requérants dans l'impossibilité de satisfaire à la condition préalable posée par l'article 1230.7.1 du Règlement.

16. Le Tribunal conclut donc que la requête est recevable.

Sur le fond

17. Les requérants font valoir deux arguments sur le fond, à savoir :

a) omission d'observer la méthodologie approuvée de la Commission de la fonction publique internationale et du Manuel du Comité consultatif pour les questions administratives;

b) omission de consulter le personnel sur une question le concernant, en violation de l'article VIII du Statut du personnel.

18. Le caractère obligatoire de la méthodologie et des dispositions du Manuel, bien que contesté par l'Organisation, est une question qui ne se pose pas dans ce cas. L'Organisation a décidé de les appliquer pour mener l'enquête et elle est tenue par sa propre décision. En tout état de cause, elle maintient les avoir appliquées correctement.

19. En ce qui concerne la violation de la méthodologie de la CFPI, les requérants soulèvent deux points :

1) la substitution de deux employeurs locaux choisis par le Comité d'enquête sur les traitements locaux;

2) l'omission de tenir compte de la durée totale du travail des salariés locaux et de certaines indemnités et avantages dont ils bénéficient.

Le remplacement des employeurs locaux

20. Le Manuel du CCQA prévoit un plan qui doit être suivi étape par étape par le Comité d'enquête sur les traitements locaux en application de la méthodologie de la CFPI. La sélection d'un certain nombre d'employeurs locaux de référence fait partie de la première étape. Le Manuel prévoit que l'enquête sur les traitements devrait autant que possible couvrir de six à neuf employeurs locaux. Cinq d'entre eux seront choisis à l'étape C pour des données et la construction du barème des traitements - étape D. La sélection des employeurs lors de l'étape A.5 répondra aux critères suivants.

"a) Les employeurs locaux choisis devront constituer un échantillon représentatif des secteurs d'activité concurrents, y compris le secteur public ou para-étatique, aucun secteur ne devant prédominer de façon excessive dans l'échantillon.

b) Les employeurs retenus devront être implantés depuis plusieurs années sur le marché local.

c) Il faudra chercher à assurer un maximum de continuité d'une enquête à l'autre pour ce qui est des employeurs interrogés, et la majorité de ceux qui ont été sélectionnés lors d'une enquête devront normalement être retenus la fois suivante aux fins de l'analyse des données et de la construction du barème des traitements.

d) Les employeurs choisis devront avoir à la fois une structure salariale bien établie et un système d'administration

du personnel; leur effectif devrait, si possible, compter au moins 20 employés de bureau.

e) Tout employeur où les salaires sont calculés principalement à partir du barème des traitements des Nations Unies ne devrait pas être retenu aux fins de comparaison."

Le Manuel prévoit que, pour trouver des employeurs appropriés, il faudrait commencer par examiner ceux qui avaient été retenus dans les enquêtes précédentes sur les traitements locaux ou dans des enquêtes analogues. L'étape A.5 prend fin par "la mise au point définitive d'une liste de six à neuf employeurs à interroger", bien qu'il puisse être utile, selon le Manuel, de garder quelques noms en réserve.

21. Dans l'enquête de 1990, dix-neuf employeurs ont été contactés; onze ont été sélectionnés, et huit retenus aux fins de l'enquête. La liste incluait les cinq employeurs de référence retenus pour l'analyse finale dans l'enquête de 1986. Dans le cadre de celle-ci, dix des vingt employeurs contactés ont été retenus aux fins de comparaison. D'après le rapport sur cette enquête, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation des Etats américains (OEA) ont été inclus dans la catégorie des "organisations internationales", et que l'Organisation pour la gestion du personnel (OPM) et l'administration du comté de Fairfax figurent dans la catégorie "administrations". Dans le rapport sur l'enquête de 1990, les employeurs de référence ne sont pas classés par catégories.

22. Parmi les huit employeurs retenus aux fins de l'enquête en 1990, le Comité d'enquête sur les traitements locaux a choisi les cinq suivants pour l'analyse des données et la construction du barème des traitements :

Administration du comté de Fairfax

Banque interaméricaine de développement

Banque mondiale

Fonds monétaire international

Washington Gas and Light.

Il n'a inclus ni l'OPM ni l'Organisation des Etats américains, qui avaient été retenues pour l'analyse finale dans l'enquête de 1986. La raison de ce choix est indiquée dans le rapport du comité : après avoir envisagé différentes combinaisons de cinq employeurs de référence, ce groupe lui a paru fournir globalement l'augmentation moyenne pondérée la plus élevée. Il a déclaré que "d'autres combinaisons d'employeurs auraient reflété des augmentations plus élevées; néanmoins, la combinaison susvisée (c'est-à-dire les cinq employeurs choisis) a été retenue afin de respecter la condition prévue par la méthodologie de l'enquête sur les traitements pour les lieux d'affectation hors siège, selon laquelle les employeurs retenus doivent constituer un échantillon représentatif de tous les secteurs de l'économie". La combinaison en question faisait apparaître, par rapport aux salaires pratiqués aux Etats-Unis le 1er octobre 1989, une augmentation moyenne de 18,88 pour cent, pondérée par le nombre de fonctionnaires de chaque grade.

23. L'administration a remplacé l'OPM par l'administration du comté de Fairfax, et l'Organisation des Etats américains par le Fonds monétaire international, de manière à obtenir une augmentation de 12,2 pour cent en moyenne pondérée.

24. La première raison avancée par l'Organisation pour justifier ces substitutions est que les employeurs remplacés avaient figuré dans la dernière enquête sur les traitements menée à Washington en 1986. Ce n'est pas là une raison valable : le Manuel n'exige pas que tous les employeurs de référence précédents soient retenus, mais il recommande qu'une majorité d'entre eux le soient normalement, et c'est ce que le Comité d'enquête sur les traitements locaux a fait.

25. L'Organisation se fonde également sur les raisons données dans l'examen du rapport d'enquête par le siège de l'OMS, à Genève, tel qu'approuvé le 14 avril 1991 par le directeur du personnel. Le texte se lit comme suit :

"Après avoir procédé à un examen approfondi du rapport du Comité d'enquête sur les traitements locaux, [l'OMS est] arrivée à la conclusion que les employeurs recommandés pour être sélectionnés et retenus suivent de très près les critères exposés dans la méthodologie de l'enquête sur les traitements locaux. Toutefois, il a été également

estimé que les employeurs à retenir devraient constituer un échantillon représentatif raisonnable de tous les secteurs économiques. En conséquence, il a été convenu de remplacer l'administration du comté de Fairfax par l'Organization for Personnel Management, qui est l'un des employeurs les plus importants de Washington et représente en fait le gouvernement des Etats-Unis dans son ensemble.

Le poids excessif des institutions financières internationales dans l'enquête a également fait l'objet d'un examen minutieux. De l'avis du siège, la Banque mondiale et le FMI, du fait de leur action conjointe en matière de traitements, de la similitude de leurs barèmes de traitement, et du fait que les deux institutions procèdent à une enquête salariale commune aux fins de l'établissement de l'échelle des traitements, pourraient être pris en compte aux fins de l'enquête comme un seul et même employeur. En conséquence, en raison de sa taille (plus de 6 000 employés) et de sa politique d'embauche dynamique, la Banque mondiale a été jugée comme l'employeur principal et représentatif à la fois de la Banque et du FMI. Ainsi donc, en tant que cinquième employeur, l'OEA a été retenue, étant donné qu'elle venait à la suite sur la liste des employeurs considérés comme les meilleurs dans la zone de Washington. Sur cette base, les données ont été recalculées et les résultats font apparaître globalement une augmentation de 12,2 pour cent en moyenne pondérée."

26. Si la PAHO admet que les employeurs recommandés pour être sélectionnés et retenus ont suivi de très près les critères de la méthodologie, il n'y aurait plus de cause d'action puisque l'un des critères est que les employeurs retenus devraient constituer un échantillon représentatif de tous les secteurs de l'économie. Toutefois, l'Organisation contredit sa déclaration initiale en introduisant la question d'un échantillon raisonnable de tous les secteurs économiques, comme si ce n'était pas déjà l'un des critères observés.

27. La raison avancée pour la substitution de l'OPM à l'administration du comté de Fairfax ne résiste pas à l'examen. Les deux employeurs se trouvant dans le même secteur, remplacer l'un par l'autre ne modifie en rien la situation. La raison avancée selon laquelle l'OPM est "l'un des employeurs les plus importants" et représente le gouvernement des Etats-Unis dans son ensemble ne constitue pas un motif valable de la préférer à l'administration du comté de Fairfax. La seule raison valide de cette préférence serait, conformément aux règles de la méthodologie et aux dispositions de l'article 3.2 du Statut du personnel, que l'OPM assure les meilleures conditions prévalant sur le marché local pour un travail analogue. Cela n'ayant pas été prouvé, la décision de l'Organisation de lui donner la préférence est donc viciée parce que la raison avancée n'est pas valable.

28. L'Organisation avance deux raisons au remplacement du Fonds monétaire international par l'Organisation des Etats américains. Selon la première, conserver le FMI aurait donné à un secteur économique particulier, à savoir les institutions financières internationales, un poids excessif dans l'échantillon; selon la seconde, la Banque mondiale et le FMI peuvent être considérés comme un employeur unique du fait de leur action conjointe en la matière, de la similitude de leurs barèmes et du fait qu'ils mènent une enquête salariale conjointe en vue de déterminer les traitements.

29. Savoir si la liste des employeurs locaux constitue un échantillon raisonnable des secteurs économiques et si la Banque mondiale et le FMI sont trop étroitement associés pour être pris en compte séparément sont des questions d'appréciation qui doivent être tranchées en dernier ressort par le Directeur dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Le Tribunal ne peut pas substituer son opinion à celle du Directeur. C'est la raison pour laquelle le remplacement des employeurs locaux relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur et il s'agit d'une décision qu'il était habilité à prendre.

La comparaison de la durée du travail, des indemnités et des avantages

30. Les requérants allèguent, dans leurs écritures, une autre violation de la méthodologie et du Manuel, à savoir l'omission d'inclure dans l'enquête la durée du travail, le congé dans les foyers, les allocations pour frais d'études et les indemnités liées au rapatriement.

31. Le Manuel prévoit à l'étape C.5.1 que les données doivent être corrigées en fonction de la différence entre la durée de la semaine de travail chez les employeurs retenus et dans les organisations locales des Nations Unies. Le rapport du Comité d'enquête sur les traitements locaux déclare que les données émanant des cinq employeurs retenus ont été calculées sur la base d'une semaine de travail type de 40 heures. Dans les trois organisations internationales retenues, la semaine de travail "officielle", bien que de 40 heures, comprend une pause d'une heure pour le déjeuner au milieu d'une journée de 8,5 heures. La semaine de travail étant de 37,5 heures, on aurait dû procéder à un ajustement proportionnel des traitements, ce qui n'a pas été fait.

32. Les requérants allèguent que, puisque la méthodologie fait référence aux "heures ouvrées", ce sont les heures de travail effectif qui doivent être comparées. L'Organisation ne répond pas précisément sur ce point : ses remarques sur les avantages dont bénéficie le personnel international, et non local, semblent destinées à le faire. Pourtant, le calcul des heures de travail intéresse autant les fonctionnaires internationaux que le personnel recruté localement. Comme l'Organisation a omis d'adapter les traitements versés par les employeurs de référence pour tenir compte des différences dans la durée du travail, les requérants ont gain de cause sur ce point.

33. L'Organisation fait remarquer que le congé dans les foyers, les allocations pour frais d'études et les indemnités de rapatriement ne sont accordés qu'au personnel international. Etant donné que les règles applicables n'octroient pas ces avantages au personnel recruté localement, l'enquête n'avait pas à en tenir compte. Par conséquent, ce moyen tombe.

La violation de l'article VIII

34. Enfin, les requérants prétendent que les dispositions de l'article VIII du Statut du personnel n'ont pas été observées. Ledit article prévoit que "le Directeur prendra des dispositions nécessaires pour assurer la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent".

35. L'Organisation soutient que cette disposition a trait aux questions générales et non à la question des traitements, parce que celle-ci figure dans l'article intitulé "Relations avec le personnel". Le traitement et les allocations relèvent de l'article III et il n'y a ni référence, ni renvoi à la consultation. De plus, le Comité d'enquête sur les traitements locaux est composé de représentants du personnel et de l'administration.

36. Le Tribunal considère qu'il n'est pas justifié de soutenir que l'article VIII ne prévoit pas de discussions avec le personnel sur les traitements, l'une des questions auxquelles le personnel s'intéresse le plus. Normalement, la condition visée à l'article VIII serait remplie du fait de la participation du personnel au Comité d'enquête sur les traitements locaux. Le Manuel du CCQA lui-même prévoit que le comité d'enquête doit avoir une représentation équilibrée de l'administration et du personnel, qu'une consultation appropriée de la direction est une composante essentielle d'une enquête sur les traitements, et que ledit comité a un rôle primordial à jouer en tant que centre de consultation au niveau local (étape A.2.3). Le Manuel prévoit également (étape F.7) un renvoi au bureau local, en l'espèce, la PAHO, dont le but est d'assurer que les "décisions prises au stade de l'approbation des résultats de l'enquête et [les] raisons qui les ont motivées" sont bien communiquées à ce bureau. Il ajoute que la rapidité de la communication constitue une étape essentielle dans le déroulement de l'enquête, aide le personnel de terrain à mieux comprendre la situation et contribue à accroître l'efficacité des enquêtes à venir.

37. Toutefois, ce renvoi survient après que les décisions sur le barème des traitements ont été prises et ne répond pas au but de la participation. Dans la présente affaire, deux des employeurs de référence choisis par le Comité d'enquête sur les traitements locaux pour représenter, avec les trois autres, les meilleurs employeurs locaux ont été recusés par l'Organisation et remplacés par deux autres, avec pour résultat une réduction de plus de 6 pour cent de l'augmentation recommandée. Dans ces conditions, si l'article VIII a un sens, un échange de vues motivé entre le personnel et l'administration aurait dû avoir lieu avant l'adoption d'un barème définitif. Il s'ensuit que l'Organisation a omis d'observer les dispositions de l'article VIII.

Les demandes d'intervention

38. Les demandes d'intervention, qui sont recevables aux termes de l'article 17, du Règlement du Tribunal, sont accueillies : les intervenants ont les mêmes droits que les requérants eux-mêmes pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en droit et en fait.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée du 26 novembre 1991 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée au Directeur, qui prendra une nouvelle décision sur la question du barème des traitements à la lumière du présent jugement.
3. Les intervenants ont les mêmes droits que les requérants pour autant qu'ils se trouvent en pareille situation en

droit et en fait.

4. Les requérants reçoivent conjointement une somme totale de 50 000 francs français à titre de dépens.

OPINION DISSIDENTE DE MME MELLA CARROLL

1. Je regrette de ne pouvoir suivre la décision de mes collègues de tenir cette requête pour recevable, qu'il s'agisse des motifs de la décision majoritaire ou de l'une quelconque des raisons invoquées par les requérants. Mes motifs sont les suivants.

2. Le 11 février 1991, les échelles de salaires des services généraux applicables rétroactivement à compter du 1er août 1990 ont été annoncées par le bulletin d'information générale HQ-91-13. Elles fixent le salaire brut et le salaire net après application de la contribution du personnel à tous les grades et échelons des services généraux, des allocations familiales et des indemnités pour connaissances linguistiques. L'application individuelle de cette décision générale a affecté les salaires versés le 27 février. Le montant inscrit sur les bulletins de paie correspondait à l'échelle publiée dans le bulletin d'information générale.

3. Le 10 avril 1991, les requérants, conjointement avec plus de cent autres membres du personnel de la PAHO, ont écrit au chef du personnel, déclarant illégales les décisions individuelles d'appliquer les échelles de salaires, celles-ci ayant été établies en violation de la méthodologie approuvée. Ils ont demandé que la décision de leur appliquer les échelles soit réexaminée. Le chef du personnel a répondu le 25 avril 1991. Se référant à la promulgation de l'échelle de salaires en date du 11 février 1991, il indiquait qu'une décision définitive avait été prise et qu'il ne voyait aucune raison d'en reprendre l'examen.

4. Les requérants ont introduit un appel devant le Comité d'appel le 26 avril 1991. Celui-ci l'a déclaré recevable et a donné gain de cause aux requérants. Le chef du personnel n'a pas accepté ses recommandations et a informé les requérants de son refus le 26 novembre 1991. Telle est la décision attaquée.

5. L'Organisation prétend que les appels sont irrecevables parce que les premiers d'entre eux ont été présentés au comité d'appel au-delà du délai prévu par le Règlement du personnel de la PAHO. Elle soutient que la décision définitive était énoncée dans le bulletin du 11 février 1991 et que les requérants n'ont pas fait parvenir au Comité d'appel, dans les soixante jours suivant la date de la notification de ladite décision, une déclaration écrite de leur intention de faire appel (article 1230.7.3 du Règlement du personnel). Les appels auraient dû être introduits le 12 avril 1991 et ils ne l'ont été que le 24 avril 1991.

6. Les requérants opposent les arguments ci-après :

1) Même si les appels sont réputés tardifs, ils ne le sont qu'au regard du salaire de février 1991 mais sont recevables pour les mois suivants : jugements 323 (affaire Connolly-Battisti No 5) et 978 (affaire Meyler).

2) Le Tribunal exige que la requête se rapporte à des décisions individuelles. Nonobstant l'article VII 2) de son Statut, il a déclaré irrecevable une requête formée contre une décision générale au motif qu'elle est aurait dû normalement être suivie d'une décision individuelle : jugement 624 (affaires Giroud No 2 et Lovrecich).

3) La première décision individuelle qu'il fût possible d'attaquer en appel était le bulletin de paie du 27 février 1991. Par le jugement 830 (affaires Kossovsky et Shafner-Cherney), une requête contre les décisions consignées dans les bulletins de paie individuels a été déclarée recevable : voir aussi les jugements 825 à 830, 831 à 838, 862 à 866, 986 et 1086.

4) Pour se prémunir contre le risque de former une requête prématurée, les requérants devaient s'assurer que toutes les voies administratives avaient été tentées et que la décision était définitive. La raison pour laquelle ils ont écrit le 10 avril 1991 pour demander que soient reconsidérées les décisions individuelles matérialisées par les bulletins de paie était d'aboutir à une décision définitive au sens de l'article 1230.7.1 ou 1230.7.2 du Règlement du personnel. Ils ont en outre demandé que s'il avait des objections à formuler quant à leur interprétation des articles du Statut et du Règlement du personnel, le Directeur veuille bien les en aviser aussi tôt qu'il lui serait possible eu égard aux dates limites à prévoir, car ils avaient l'intention ferme et irrévocable de présenter un recours si satisfaction ne leur était pas donnée. Ils soutiennent que le délai ne devrait commencer à courir qu'à compter de la réception de la réponse du chef du personnel du 25 avril 1991, et dans ce cas, les appels ont été introduits à temps.

5) Par ailleurs, les requérants allèguent que si le délai court à partir de la date portée sur les bulletins de paie, les appels ont été formés dans les délais.

6) Si, en revanche, le délai court à compter de la date du bulletin de paie du 11 février 1991, la lettre du 10 avril 1991 devrait être tenue pour un appel recevable puisque les requérants y faisaient part de leur intention ferme et irrévocable de présenter un recours.

7. Pour être en mesure de traiter des points soulevés par les requérants, il importe de considérer les décisions dont ils font état afin de vérifier si elles corroborent leurs propositions.

8. Dans le jugement 323 le litige portait pour l'essentiel sur les économies dites "d'économat" qui, en tant qu'avantages complémentaires, devaient être prises en compte dans l'ajustement des salaires. Le Conseil de la FAO a pris une décision sur les salaires que le Directeur général a annoncée au personnel le 11 décembre 1974; le 27 mai 1975, une circulaire administrative a été publiée, qui faisait connaître l'indice des salaires. Aux termes du Règlement du personnel de la FAO, c'est le Directeur général qui arrête l'échelle des salaires de la catégorie des services généraux, en application des principes directeurs qui figurent à l'annexe F. La requérante a fait appel le 10 juin contre la décision contenue dans la circulaire. La FAO a fait valoir qu'il y avait forclusion. Le Tribunal a relevé que l'Organisation n'était pas fondée à croire qu'une décision du conseil pouvait modifier les droits d'un membre du personnel entre le moment où elle était prise et celui où elle prenait effet. Il a précisé que c'était au Directeur général qu'il appartenait de fixer les échelles de salaires et ajouté que la façon dont les procès-verbaux rendaient compte des décisions prises n'était probablement pas intelligible pour un fonctionnaire. Les décisions générales concernant les membres du personnel devaient être comprises comme étant des instructions données au Directeur général, lequel avait le devoir de les présenter sous une forme propre à montrer clairement au fonctionnaire en quoi précisément ses droits s'en trouvaient affectés. C'était la décision du Directeur général que le fonctionnaire était en droit de connaître et qui constituait la décision aux fins du délai imparti.

9. Le Tribunal a également évoqué la répétition d'une infraction et cité un exemple. Si un fonctionnaire, ignorant ses droits, accepte sans protester, de nombreux mois durant, le versement répété d'un salaire inférieur à ce qu'il devrait être, il peut, aussitôt qu'il prend connaissance de ses droits, présenter une réclamation lors du prochain paiement insuffisant, quand bien même il ne lui sera pas possible de recouvrer les différences non perçues précédemment. Le Tribunal a cependant fait observer qu'une décision qui n'est rien d'autre que la répétition d'une décision antérieure ne donne pas naissance à un nouveau motif de réclamation.

10. Le jugement 978 offre une autre illustration d'infraction répétée. Une disposition du Règlement du personnel de l'Organisation prévoyait que l'indemnité de non-résident n'était pas payée à un membre du personnel dont l'époux était ressortissant du pays où se trouvait son lieu d'affectation. L'indemnité avait été refusée à la requérante. Elle n'a pas recouru contre ce refus, ce qui a eu pour conséquence la forclusion. Elle a introduit par la suite une nouvelle demande que l'Organisation a déclarée irrecevable parce que subsidiaire à sa première conclusion, qui était forclosée. Le Tribunal a fait valoir que la règle était illégale en ce qu'elle était discriminatoire à l'égard des femmes et que, étant illégale, elle ne pouvait jamais être légitimée par la forclusion ou par son acceptation. Chaque nouveau mois où l'indemnité de non-résident n'était pas versée donnait naissance à un nouveau motif d'agir et, par conséquent, la requête était recevable.

11. Dans le jugement 624, la décision attaquée revêtait un caractère général. Elle instaurait (notamment) un prélèvement sur les traitements de base du personnel de certaines catégories au taux composé de 1,5 pour cent par an pendant trois ans. L'augmentation de traitement due en raison d'une élévation du coût de la vie ne devait être payée que si la hausse était d'au moins 3 pour cent, et non plus 2 pour cent. Les droits à pension furent également modifiés. La décision ne précisait pas le montant des sommes dues aux membres du personnel. Le Tribunal a considéré que le caractère général de la décision ne suffisait pas à lui seul à exclure la recevabilité de la requête. Les décisions susceptibles d'être déférées au Tribunal n'étaient pas nécessairement de nature individuelle. Cela n'impliquait pas, toutefois, qu'une requête dirigée contre n'importe quelle décision générale fût ipso facto recevable. Encore fallait-il tenir compte de l'article VII 1) qui exige que tous les recours internes aient été épuisés. Le Tribunal a indiqué qu'il déclarerait irrecevable une requête formée contre une décision générale qui ne fût pas directement sujette à une voie de droit interne, mais qui dût être normalement suivie de décisions individuelles contre lesquelles une telle voie était ouverte. Il a justifié cette interprétation par deux motifs : d'une part, elle dispensait le Tribunal de se prononcer sur la validité d'une décision générale dont il n'était peut-être pas en mesure de prévoir toutes les modalités d'exécution; d'autre part, elle lui épargnait d'avoir à trancher, en faveur d'un unique requérant, sur un recours en annulation d'une décision générale à laquelle les autres agents intéressés ne

s'opposaient pas.

12. A mon avis, rien dans ces jugements ne constitue des précédents propres à empêcher qu'une décision générale conçue en des termes qui indiquent clairement aux fonctionnaires en cause de quelle manière elle affecte leurs droits, fasse l'objet d'un recours et, partant, fixe la date à partir de laquelle court le délai d'introduction du recours. Le Tribunal a déjà déclaré recevables des requêtes dirigées contre des échelles de salaires, c'est-à-dire des décisions générales. Les jugements 1160 (affaires Banota et consorts) et 1190 (affaires Bansal No 2 et consorts) portaient sur la contestation de trois échelles de salaires différentes. Par le jugement 1160, le Tribunal a déclaré irrecevable, parce que tardive, la contestation de la première échelle alors que celle de la deuxième était recevable parce que l'appel avait été formé à temps. Dans le cas du jugement 1190, la troisième échelle a été contestée avant la date limite d'introduction de l'appel, en sorte que la question de la recevabilité ne s'est pas posée.

13. Il convient de distinguer entre décisions légales et décisions illégales. Amputer le salaire est un acte illégal, aussi existe-t-il un motif individuel d'agir chaque fois que la chose se produit. Mais verser une rémunération calculée par référence à une échelle qui n'a pas été annulée est un acte légal. Alors que la promulgation d'une nouvelle échelle de salaires (à condition qu'elle soit clairement libellée et que, par conséquent, on puisse recourir contre elle) donne naissance à un motif d'agir, chaque versement en soi n'est que la répétition d'une décision générale contenue dans l'échelle de salaires et, de ce fait, il n'existe pas de motif d'agir dans chaque cas.

14. Il importe de relever que dans le jugement 624 toute l'affaire gravitait autour du postulat suivant lequel on se trouvait en présence d'une décision générale contre laquelle il ne pouvait y avoir d'appel interne direct. Dans le cas qui nous occupe, il aurait été possible de recourir contre la décision générale proprement dite : voir les jugements 1160 et 1190. On trouve d'autres cas de refus du Tribunal de recevoir une requête contre une décision générale au motif qu'elle n'indiquait pas précisément comment il allait lui être donné effet, dans les jugements 961 (affaires Fairfax Jones No 2 et consorts) : le préjudice n'était pas chiffré, 1148 (affaires Scheu Nos 1 et 2) : "crypto-illusions" et 1101 (affaires Cassaignau et Karran No 3) : décision générale d'intérêt abstrait et hypothétique.

15. Un raisonnement analogue se retrouve dans le jugement 1081 (affaires Albertini et consorts). Il s'agissait d'une décision générale implicite - implicite parce que l'Organisation n'avait pas répondu dans les délais prévus s'agissant d'une demande de décision - et le Tribunal a fait valoir que la décision attaquée ne déterminait pas, en chiffres, les droits de chacun des requérants qu'elle visait. Les chiffres ne devaient être connus que lorsque les décisions individuelles seraient prises. Dans ces conditions, les requérants n'étaient pas recevables à contester la validité de la décision générale dont ils avaient à se plaindre.

16. Il n'existe pas de jurisprudence à l'appui de l'allégation des requérants selon laquelle les requêtes doivent obligatoirement se rapporter à des décisions individuelles. Cela serait contraire à l'article VII 2) du Statut du Tribunal. Le recours contre une décision individuelle n'est requis que si l'on est en présence d'une décision générale contre laquelle il n'est pas possible de recourir.

17. Les requérants sont fondés à prétendre que les bulletins de paie constituent des décisions individuelles contre lesquelles le recours est possible. Il est arrivé maintes fois que des recours se soient appuyés sur les bulletins de paie, et les requérants citent de nombreux cas. Toutefois, les décisions qui répètent des décisions antérieures n'ont pas donné naissance à une nouvelle cause de requête. Il s'ensuit que si un bulletin de paie est la répétition d'une décision générale antérieure clairement exposée dans une échelle de salaires, il n'y a pas en l'espèce de nouveau motif d'agir.

18. Dans le contexte de la présente cause, les échelles de salaires promulguées le 11 février 1991 ont informé précisément de leurs droits tous les membres du personnel qui en étaient affectés. Il n'était nullement nécessaire d'attendre de connaître la teneur des bulletins de paie pour que chacun sache exactement quelles répercussions cela entraînait pour sa rémunération. C'était une décision définitive au sens de l'article 1230.7.1 du Règlement du personnel, prise par un fonctionnaire dûment autorisé et notifiée aux membres du personnel. La date à partir de laquelle courait le délai était par conséquent le 11 février 1991. Les requérants avaient le choix entre le recours contre la décision générale et le recours contre les décisions individuelles que représentaient les bulletins de paie, à condition que le Comité d'appel soit saisi du recours dans les soixante jours suivant le 11 février 1991. Chaque bulletin de paie n'introduisait pas un nouveau motif d'agir.

Les motifs 1), 2), 3) et 5) de l'argumentation des requérants se trouvent de ce fait réfutés.

Sur les motifs 4) et 6)

19. Contrairement aux instruments réglementaires de nombre d'autres organisations de la famille des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel de la PAHO ne comportent aucune disposition prévoyant le réexamen procédural d'une décision administrative contestée. Le Règlement prévoit le recours direct au Comité d'appel après que toutes les voies administratives internes ont été épuisées et que la décision contestée est devenue définitive, c'est-à-dire après qu'elle a été prise par un fonctionnaire dûment autorisé et après que le membre du personnel en cause en a reçu notification écrite. C'est ce qui s'est produit en l'espèce après que la décision qu'a prise le Directeur a été promulguée par le bulletin d'information du 11 février 1991.

20. Dans leurs lettres en date du 10 avril 1991, les requérants ont commis une erreur d'interprétation du Règlement du personnel en demandant qu'il soit statué, en vertu de l'article 1230.7.2 dudit Règlement, en vue d'aboutir à une décision définitive par référence à l'article 1230.7.1 ou 1230.7.2. Il s'agit, aux termes de l'article 1230.7.2, du délai imparti à l'Organisation pour répondre à une demande de décision, au-delà duquel l'absence de réponse équivaut à un refus qui, en tant que décision définitive, peut faire l'objet d'un recours. Il existait une décision définitive antérieure; aussi, une demande de statuer, suivie d'un refus, n'a pu donner ouverture à un nouveau délai : voir le jugement 3 (affaire Perrasse).

21. Je ne partage pas l'avis de mes collègues suivant lequel l'article 1230.7.1 ou les alinéas subséquents sont en eux-mêmes obscurs, ce qui a contraint les requérants à demander à l'administration de prendre une décision définitive. Il y a eu, dans cette Organisation, maintes requêtes dont les auteurs n'ont eu aucune peine à reconnaître qu'il n'existait pas de réexamen procédural et que, par conséquent, le délai commençait à courir à partir du moment où la décision prise par un fonctionnaire dûment autorisé leur avait été communiquée. Ils ont introduit la requête à temps. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une cause où les requérants ignoraient qu'une décision avait été prise par le Directeur. Ce qu'ils réclamaient, selon leur propre terme, c'était le "réexamen".

22. Il s'ensuit également que je ne suis pas d'accord avec mes collègues lorsqu'ils déclarent que la PAHO ne pouvait pas en toute bonne foi compter sur le dépôt tardif de la requête. A mon avis, nul n'a failli à la bonne foi. L'Organisation était en droit de s'appuyer sur les dispositions du Statut et du Règlement du personnel qui portent sur les délais. Le moment opportun pour soulever cet argument était la phase du recours interne. L'Organisation n'avait nulle obligation d'informer les requérants, dans la lettre du 25 avril 1991, qu'elle opposerait l'argument d'irrecevabilité au cas où il serait fait appel.

23. La lettre du 10 avril 1991 ne peut pas avoir introduit un recours valable car elle ne s'adressait pas au Comité d'appel. Les requérants ne sauraient tourner les prescriptions du Règlement du personnel en demandant à l'administration de donner un avis juridique. Il appartient à chacun des membres du personnel de s'assurer que les délais sont respectés.

24. A mon avis, aucun des arguments avancés par les requérants ne résiste à l'examen, d'où il résulte que le moyen d'irrecevabilité de l'Organisation devrait être tenu pour fondé.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner