

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaires Huber et Tresó

Jugement No 1642

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), formées par M^{me} Pia Huber et M^{lle} Gabriela Tresó le 22 novembre 1995 et régularisées le 20 février 1996, les observations présentées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) le 19 juillet 1996, la réponse unique de l'UPOV en date du 19 août, la réplique des requérantes du 2 septembre, les observations de l'Organisation des Nations Unies (ONU) datées du 16 septembre, les commentaires de la CFPI du 20 novembre sur la réplique des requérantes, la lettre du greffier du Tribunal datée du 29 novembre invitant l'UPOV à déposer un mémoire en duplique, et à laquelle cette dernière n'a pas répondu, et les commentaires des requérantes en date du 16 décembre 1996 sur les observations de l'ONU;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et l'article 13, paragraphe 3, de son Règlement;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Les requérantes appartiennent au personnel de la catégorie des services généraux de l'UPOV, organisation dont le siège est à Genève. En vertu du principe dit Flemming, la rémunération des agents de cette catégorie de personnel au sein du système commun des Nations Unies est déterminée en fonction des conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation. Pour fixer les barèmes des traitements, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) conduit, tous les cinq ans, des enquêtes salariales auprès d'employeurs extérieurs en se fondant sur une méthode générale qu'elle approuve et modifie en application de l'article 11 a) de son Statut.

Dans l'intervalle entre ces enquêtes périodiques, la méthode générale prévoit une procédure permettant d'effectuer des ajustements intérimaires des barèmes pour tenir compte des changements intervenus dans les niveaux de rémunération pratiqués par les employeurs extérieurs. La Commission utilise dans ce cas essentiellement des indices des rémunérations ou du coût de la vie, ou les deux, sans recueillir toutes les données concernant les employeurs locaux. En vertu des dispositions du paragraphe 81 e) et f) de la méthode générale, les ajustements intérimaires ont lieu chaque fois qu'est constatée une variation de l'indice de référence d'au moins 5 pour cent et, en tout cas, douze mois au plus tard après le dernier ajustement. Dans le cas de Genève, jusqu'en 1994, les rémunérations ont été ajustées sur la base de l'indice local des prix à la consommation.

Comme il ressort de l'exposé des faits du jugement 1519 (affaires Prados et consorts), sous A, la Commission a procédé en 1992 à une révision de sa méthode générale. L'amendement litigieux figure au paragraphe 82 de la nouvelle méthode et se lit comme suit :

Il ne devrait pas y avoir d'ajustements entre deux enquêtes pendant les six mois précédant la date de référence d'une enquête. Toutes les sommes dues aux fonctionnaires en raison de ce retard leur seraient versées à titre rétroactif si les résultats de l'enquête le justifiaient.

En recevant leur fiche de salaire pour le mois de janvier 1995, les requérantes ont constaté que leur traitement n'avait pas été ajusté à l'évolution du coût de la vie à Genève entre novembre 1993 et octobre 1994.

Selon un calendrier établi par la CFPI en 1992, c'est à partir du printemps 1995 que la prochaine enquête salariale à Genève devait avoir lieu; ses résultats devaient être publiés dans le courant de l'été 1995. Pour des raisons sur lesquelles les parties sont en désaccord, l'enquête n'a commencé qu'en juin 1995. La Commission en a approuvé les résultats à sa quarante-deuxième session, qui s'est déroulée du 24 juillet au 11 août 1995. Au cours de la même session, elle a recommandé aux chefs de secrétariat des organisations du système commun ayant leur siège à Genève l'adoption du barème des traitements issu de l'enquête avec pour date de référence le 1^{er} juin 1995.

Par des lettres du 27 février 1995, les requérantes ont saisi le Secrétaire général de l'UPOV de demandes de réexamen de sa décision, appliquée à chacune d'entre elles à titre individuel, de ne pas ajuster les rémunérations au 1^{er} janvier 1995. Le Secrétaire général s'est abstenu de leur répondre. Le 18 mai, elles ont introduit des recours devant le Comité d'appel de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), compétent pour le personnel de l'UPOV également. Dans son rapport daté du 19 juillet, le Comité a recommandé au Secrétaire général de maintenir sa décision. Par un mémorandum en date du 24 août 1995, qui constitue la décision entreprise par chacune des requérantes, le Secrétaire général les a informées qu'il acceptait la recommandation du Comité d'appel.

B. Les requérantes prétendent que la suspension de l'ajustement des traitements, découlant de l'institution de la règle des six mois, constitue une violation de l'article 4. 1 du Statut du personnel de l'OMPI -- également applicable aux agents de l'UPOV --, énumérant les critères de recrutement du personnel, ainsi que du principe Fleming. Le but des ajustements intérimaires est en effet de préserver la compétitivité sur le marché local des rémunérations versées par l'Union. Le paragraphe 82 de la méthode générale prévoit certes le versement à titre rétroactif des sommes dues aux fonctionnaires lorsque l'enquête le justifie mais, d'une part, ce versement ne saurait réparer la violation des principes applicables en l'espèce et, d'autre part, il n'est pas assorti d'intérêts. La règle des six mois est également incohérente : accorder l'ajustement dû avec effet rétroactif si les résultats de l'enquête le justifiaient est illogique, car l'enquête ne fait que mesurer un rapport de compétitivité entre les organisations et les employeurs extérieurs sur la base des circonstances prévalant à la date de référence de l'enquête. Les requérantes dénoncent le caractère arbitraire de la règle, car les raisons invoquées pour son introduction ne sont pas suffisantes. Elle résulte d'un détournement de pouvoir.

Considérée dans le contexte de la révision d'ensemble de la méthode générale, la règle des six mois apparaît également entachée d'illégalité. Le seul objet des nombreux amendements apportés à la méthode est de réaliser des économies aux dépens du personnel. Ces modifications sont contraires à l'esprit de la méthode, qui ne reflète plus le principe Fleming. Les requérantes allèguent, en outre, la violation de leur droit d'être consultées.

Elles font valoir l'argument, subsidiaire, selon lequel la Commission s'était engagée unilatéralement à appliquer une procédure d'ajustement déterminée dans l'intervalle entre l'avant-dernière enquête à Genève, en 1991, et celle de juin 1995. Certes, la CFPI a modifié la méthode générale, mais il n'y a pas eu de décision expresse en sens contraire en ce qui concerne la procédure d'ajustement.

De façon subsidiaire encore, elles prétendent que la suspension de l'ajustement ne saurait être maintenue car la décision fixant la date de référence de l'enquête est entachée de nullité. Cette décision résulte en effet d'un détournement de pouvoir dans la mesure où le choix de juin 1995 a permis à la CFPI de tirer un profit maximum de la règle des six mois. Par ailleurs, la Commission a conduit l'enquête de juin 1995 à Genève avec précipitation, en deux mois, alors qu'elle aurait dû modifier son calendrier pour pouvoir mener une enquête sérieuse.

Les requérantes allèguent que le déroulement de l'enquête faite à Genève en 1995 est entaché de vices de forme et de procédure et que les résultats de l'enquête, qui découlent d'un parti pris de la CFPI, sont manifestement inexacts. Pour ces raisons également, la suspension de l'ajustement ne peut être maintenue.

Elles demandent au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire général de ne pas ajuster leur traitement au 1^{er} janvier 1995, d'ordonner à l'Union de recalculer les traitements versés et ceux à venir sur la base des dispositions générales applicables, de leur verser le complément qui leur est dû et d'assortir les versements rétroactifs d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an. Elles réclament chacune 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans ses observations, la CFPI réfute les arguments développés par les requérantes. Elle conteste tout d'abord que la révision de la méthode générale intervenue en 1992 soit défavorable au personnel. S'attachant à justifier la règle des six mois, elle fait valoir que les ajustements intérimaires portent parfois le barème des traitements à un niveau plus élevé que celui qui résulte de l'enquête périodique ultérieure. L'application du nouvel ajustement dans ce cas aurait pour effet d'aggraver l'écart par rapport au nouveau barème, qui devrait de ce fait être abaissé. Comme il n'est pas souhaitable de réduire les rémunérations, celles-ci sont alors gelées au niveau du dernier ajustement

intérimaire. Ce blocage entraîne des surcoûts pour l'organisation car il implique le versement de traitements à un montant supérieur à celui qui est dû. C'est à tort que les requérantes estiment que les ajustements intérimaires

découlent de plein droit du principe Flemming, car ce sont les enquêtes périodiques qui donnent effet à ce principe.

La Commission affirme qu'il n'y avait aucun motif justifiant de ne pas appliquer la règle des six mois à partir de 1992. Par ailleurs, elle soutient que les retards intervenus dans l'enquête et la nécessité de la faire en juin 1995 ont pour origine le refus des représentants du personnel de s'acquitter des fonctions que la méthode générale leur confie. La seule difficulté rencontrée dans le déroulement de l'enquête a été de trouver un nombre suffisant d'employeurs extérieurs qualifiés. Or les représentants du personnel ont aggravé cette difficulté en tentant d'amener les employeurs à retirer leur consentement à fournir les données nécessaires à l'enquête. Elle n'estime pas indiqué de répondre aux autres allégations formulées par les requérantes à propos de l'enquête de 1995.

D. Dans sa réponse, l'UPOV déclare n'avoir rien à ajouter au mémoire fourni par le Secrétaire général en réponse aux recours des requérantes devant le Comité d'appel de l'OMPI, ni aux observations présentées par la CFPI devant le Tribunal.

E. Dans leur réplique, les requérantes réitèrent leurs arguments et maintiennent l'intégralité de leurs conclusions. Elles prennent acte, en particulier, du refus de la CFPI de répondre à leurs objections tirées de la validité de l'enquête de Genève. Elles soulignent également que la Commission n'a pas cité d'employeur qui aurait refusé de participer à l'enquête à la suite de démarches des représentants du personnel. Elles réfutent les arguments de la Commission tendant à la justification de la règle des six mois.

F. Le Tribunal ayant accepté une demande des Nations Unies tendant au dépôt d'observations, cette Organisation déclare se ranger à l'opinion de la CFPI selon laquelle la règle des six mois a été correctement établie et appliquée. Geler les traitements, au lieu de les réduire, lorsque leur niveau résultant d'une nouvelle enquête s'avérerait inférieur à celui issu d'un ajustement intérimaire, entraîne le versement au personnel d'une rémunération plus élevée, et cela, au préjudice financier de l'organisation. Ce ne sont pas les ajustements intérimaires qui donnent effet au principe Flemming, mais bien les enquêtes périodiques, qui constituent l'indicateur le plus exact des meilleures conditions d'emploi.

L'ONU rejette l'allégation selon laquelle l'enquête de Genève serait peu fiable. Elle impute la responsabilité du retard intervenu dans sa conduite au refus des représentants du personnel de Genève d'y participer. Ce refus constitue un manquement aux règles de conduite requises des fonctionnaires internationaux. De même, l'insuffisance présumée du nombre d'employeurs sélectionnés pour l'enquête tient bel et bien au fait que les représentants du personnel de Genève ont cherché à dissuader certains de ces employeurs de s'associer à l'enquête.

G. Dans un mémoire supplémentaire, la CFPI soutient que les ajustements intérimaires ne sont qu'un moyen accessoire permettant de donner application au principe Flemming sans devoir recourir en permanence à des enquêtes générales. Elle maintient que l'enquête de 1995 aurait pu débuter en avril ou en mai si les représentants du personnel s'étaient acquittés des fonctions qui leur avaient été confiées.

H. Dans leurs commentaires sur le mémoire présenté par l'ONU, les requérantes soutiennent que l'intervention de cette Organisation dans la procédure est inopportune. Elles contestent que les règles applicables fassent obligation aux représentants du personnel de participer aux enquêtes salariales menées par la CFPI et nient que ceux-ci ont de quelque manière que ce soit enfreint les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux.

CONSIDÈRE :

1. Les requérantes sont des fonctionnaires de l'UPOV, de la catégorie des services généraux. L'UPOV est une organisation ayant adhéré au système commun des Nations Unies, géré par la CFPI. Le Statut et le Règlement du personnel de l'OMPI s'appliquent également aux fonctionnaires de l'UPOV.

En vue d'assurer le respect du principe Flemming -- qui tend à assurer aux fonctionnaires internationaux des rétributions correspondant aux conditions les plus favorables pratiquées sur le plan local --, des enquêtes générales sont effectuées périodiquement en concours avec la CFPI pour permettre l'ajustement des traitements. La procédure à suivre à cette occasion a fait l'objet d'une méthode générale; celle-ci a été révisée en 1992 et l'Assemblée générale des Nations Unies en a pris acte dans sa résolution 47/216 du 23 décembre 1992. Entre deux enquêtes générales, les traitements sont ajustés de manière intérimaire (voir à ce sujet les jugements 1498, affaires Schiffmann et consorts, et 1499, affaires Berger et consorts). C'est ainsi qu'à Genève les traitements ont été ajustés selon le principe suivant :

a) si, au cours d'une période de douze mois, la variation de l'indice des prix à la consommation est inférieure à 5 pour cent, les traitements sont ajustés à l'issue de la période en fonction de la variation constatée de l'indice, corrigée de l'incidence de la fiscalité à Genève; et

b) si l'inflation est supérieure à 5 pour cent, l'ajustement est opéré dès que le seuil des 5 pour cent est atteint.

Selon la méthode générale modifiée, les nouvelles règles sont les suivantes :

a) il n'y a plus d'ajustement si celui-ci est dû moins de six mois avant la date de référence de l'enquête suivante. Si le résultat de l'enquête le justifie, l'ajustement est cependant accordé avec effet rétroactif; et

b) l'ajustement dû sur la base de la règle des douze mois ou de la règle des 5 pour cent est amputé d'un dixième par application d'un coefficient de pondération de 0,1.

L'avant-dernière enquête générale a eu lieu entre novembre 1990 et janvier 1991 sur la base de la méthode générale. La dernière a eu lieu en juin/juillet 1995.

En janvier 1995, l'UPOV a calculé et versé les traitements des fonctionnaires des services généraux sur la base du barème en vigueur le 1^{er} janvier 1994, c'est-à-dire sans allouer de supplément au titre de l'ajustement, ceci en application de la méthode générale modifiée.

Les requérantes, estimant avoir droit à un tel supplément, ont adressé à ce sujet une réclamation au Secrétaire général, à l'encontre de la décision concrétisée par leur fiche de salaire. N'ayant point obtenu de réponse, elles ont adressé des recours au Comité d'appel de l'OMPI qui en préconisa le rejet. Le Secrétaire général a suivi cette proposition. Sa décision fait l'objet de la présente requête adressée au Tribunal.

Les requérantes contestent la validité de la nouvelle norme relative à la période de six mois précédant la date de la nouvelle enquête générale, en ce qui concerne tant son contenu que sa procédure d'adoption. Enfin, elles font valoir que les conditions d'application de cette norme en janvier 1995 n'étaient pas remplies en raison de faits postérieurs au moment de son application : en effet, selon elles, la procédure d'enquête effectuée en juin 1995 serait nulle ou annulable, en raison de vices dont elle serait affectée, de telle sorte que le délai rétroactif de six mois n'aurait pas dû être compté dès juin 1995, mais dès une date bien postérieure, avec cette conséquence qu'en janvier 1995 la règle des six mois n'était pas applicable.

L'Union, en se référant à ses explications en instance interne, conclut au rejet des requêtes.

Autorisées à se prononcer, la CFPI et les Nations Unies contestent les griefs des requérantes pour autant qu'ils les concernent.

Sur l'instruction des affaires

2. La CFPI a été autorisée à s'exprimer conformément à la jurisprudence du Tribunal dans des cas analogues (voir les jugements 1457, affaires Di Palma et consorts; 1458, affaires Damond et consorts; 1459, affaires Hoebreck et consorts; 1460, affaires Derqué et consorts; 1603, affaires Bensoussan et consorts; 1604, affaires Damond No 2 et consorts; et 1605, affaire Heitz No 3), ce qui n'est pas remis en cause.

Les requérantes doutent en revanche que la participation de l'Organisation des Nations Unies à la procédure soit admissible.

L'article 13, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal prévoit que le Tribunal ou, entre les sessions, le Président peut autoriser une tierce partie à s'exprimer. En l'occurrence, le Président, agissant dans le cadre de ses compétences, a donné cette autorisation à ladite organisation. Le Tribunal n'a aucun motif de critiquer cette décision qu'il tient pour opportune, en vue d'assurer une application uniforme des règles communes régissant les organisations du système commun des Nations Unies.

Sur la recevabilité

3. La recevabilité de la requête suppose que son auteur ait un intérêt à son admission.

Dans le cas particulier, les requérantes ont un intérêt à faire constater la non-validité de la norme qu'elles contestent et de la décision dont elles demandent l'annulation, même si elles avaient reçu après coup le montant de l'augmentation retenue afférent aux six mois précédant l'enquête générale; en effet, un tel paiement ne les aurait pas totalement mises dans la situation pécuniaire qui aurait été la leur avec un paiement antérieur. En outre, elles ont un intérêt à faire déterminer pour l'avenir si la règle contestée est valable.

4. La requête n'est recevable qu'en tant qu'elle concerne la fixation de la rétribution des requérantes pour janvier 1995.

a) En effet, la procédure d'enquête sur la situation en juin 1995 ne peut être attaquée ni en elle-même ni par l'intermédiaire de décisions concrètes d'exécution fondées sur cette enquête, faute d'épuisement des voies de recours internes, conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. Le Comité d'appel a aussi déclaré le recours irrecevable sur ce point, ce qui démontre que les voies internes n'ont pas été épuisées.

b) Les requérantes prétendent émettre une appréciation sur l'ensemble de la modification de la méthode générale, ce qui en démontrerait le caractère léonin, partant celui de l'introduction de la règle des six mois; ce faisant, elles exposent longuement les modifications apportées, qui, dans leur ensemble, seraient défavorables au personnel de l'Union.

Les autres modifications ne font pas l'objet de la réclamation et de la requête, ni directement ni indirectement. En l'état actuel, le Tribunal n'a pas à les examiner.

Il relève toutefois que, si ces règles sont le reflet du marché actuel de l'emploi et des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées également certaines organisations, les requérantes ne sauraient le reprocher en soi à la CFPI et à l'organisation intimée.

5. Les règles à suivre pour fixer les rémunérations des agents des organisations rattachées au système commun des Nations Unies, géré par la CFPI, de même que les pouvoirs du Tribunal à ce sujet, ont été exposées à plusieurs reprises dans des jugements auxquels il suffit de se référer (voir les jugements 1265, affaires Berlioz et consorts; 1266, affaires Cussac et consorts; 1457 à 1460; 1519, affaires Prados et consorts; 1603 à 1605; ainsi que la jurisprudence qui y est citée).

Il en résulte en particulier que, lorsqu'il attaque une mesure concrète qui le concerne, le fonctionnaire peut remettre en cause la norme ou la décision générale qui lui sert de fondement, même si elle a été adoptée par une autre autorité, par exemple la CFPI.

Moyens contestant la méthode générale modifiée

6. Les requérantes se prévalent d'une irrégularité commise dans la procédure d'adoption de la norme litigieuse par la CFPI, parce que celle-ci, après avoir recueilli les observations des organisations et des représentants du personnel, aurait ignoré les vues des représentants des administrations et du personnel, ce qui constituerait une violation de leur droit . . . d'être consultés. Le personnel n'aurait certes pas un droit de cogestion à cette occasion, mais un droit à l'examen de ses arguments, ce qui aurait été méconnu. Elles citent à ce sujet le jugement 1200 (affaires Kheir et consorts), au considérant 2; selon elles, le droit d'être consulté

implique une collaboration entre le personnel et la direction. Certes, il ne s'agit pas d'une négociation, mais il faut qu'il soit procédé à un échange de vues qui doit, pour remplir son but, être effectué de bonne foi de part et d'autre.

En l'occurrence, la faculté de s'exprimer se rapporte à la procédure d'adoption d'une norme. Le droit d'être entendu n'y joue pas le même rôle que dans la procédure de prise d'une décision; en particulier, en l'absence d'une règle qui le prescrit expressément, l'autorité n'est pas tenue de motiver son choix.

Les requérantes ne contestent point que les représentants du personnel ont eu la faculté de présenter leurs observations. En cela, leur droit d'être entendues, reconnu par le Statut de la CFPI, a été respecté.

En réalité, les requérantes entendent contester le choix opéré par la CFPI, de sorte que leurs critiques relèvent du fond et seront examinées comme telles.

Le moyen doit donc être rejeté.

7. a) Les requérantes voient dans la nouvelle norme une violation du principe Flemming.

Celui-ci -- déduit de l'article 4. 1 du Statut du personnel de l'OMPI, qui correspond à l'article 101, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies -- garantit aux fonctionnaires internationaux qui en bénéficient le droit à des rétributions d'un niveau équivalent à celles dont jouissent sur la place les travailleurs les mieux rétribués dans une situation équivalente.

La seule question est donc de savoir si ce droit est violé par la suspension d'une augmentation -- calculée sur la base schématique assurant aux fonctionnaires un ajustement correspondant à l'évolution d'indices généraux relatifs au coût de la vie ou au niveau des rémunérations -- pendant les six mois qui précèdent une nouvelle enquête générale devant servir à un ajustement précis de salaire.

Il sied tout d'abord de préciser d'office comment doit s'opérer le rattrapage lorsque la nouvelle enquête générale révèle qu'un ajustement était justifié au moment de la suspension intervenue six mois avant la date de l'enquête. Selon la norme litigieuse, si le résultat de l'enquête le justifie, l'ajustement est cependant accordé avec effet rétroactif. Le texte ne dit pas expressément selon quel critère ce rattrapage doit se faire : le critère schématique valable pour les ajustements intérimaires ou le critère fondé sur les enquêtes générales. La question se poserait en effet si la nouvelle enquête générale révélait que les ajustements intérimaires étaient insuffisants pour assurer la parité exigée par le principe Flemming. Les ajustements doivent s'opérer selon des critères objectifs, valables pour les deux parties. Si donc les organisations renoncent à l'application du critère schématique pour les six mois précédant l'enquête (ce qui est avantageux pour elles en période de récession économique), elles doivent également en supporter toutes les conséquences lorsqu'il se révèle que l'ajustement forfaitaire était insuffisant; dans ce cas, l'ajustement . . . accordé avec effet rétroactif est celui qui résulte des chiffres révélés par la nouvelle enquête. Dans cette hypothèse, la nouvelle règle serait plus avantageuse pour le fonctionnaire. Elle a donc pour effet de supprimer totalement l'application des règles relatives aux ajustements intérimaires pour les six mois précédant l'enquête générale.

Le fonctionnaire ne subit pas de perte d'un droit -- par rapport à la situation antérieure -- lorsqu'il se révèle, grâce à l'enquête générale, que les conditions à l'octroi de l'augmentation existaient puisque, dans ce cas, l'Union est tenue de payer après coup le montant de cette augmentation; le fait qu'aucun intérêt ne soit prévu dans cette hypothèse en faveur du fonctionnaire est de minime importance, compte tenu des montants relativement petits dont il s'agit et du retard relativement court avec lequel cette augmentation sera versée; il peut s'inscrire dans la marge de manœuvre de l'Union (voir les jugements 1265, au considérant 26, et 1457, au considérant 18). En revanche, lorsque l'examen à posteriori montre que la situation réelle ne justifiait pas une augmentation, le principe Flemming ne saurait être violé.

Dans les conditions actuelles du marché du travail en Europe, de nouvelles enquêtes générales peuvent conduire à la conclusion que le respect de la parité résultant du principe Flemming, ne s'opposerait pas à une réduction de la rétribution de la catégorie des services généraux dans la fonction publique internationale. Les organisations -- souvent soumises elles aussi à des contraintes budgétaires -- peuvent hésiter à imposer au personnel une réduction dans l'attente de la survenance ultérieure d'un motif de hausse (par exemple la compensation du renchérissement). Dans ce cas, la suspension de la dernière hausse pendant les six derniers mois permet à l'Union de mieux s'adapter à l'évolution des rétributions sur la place; le principe Flemming n'en demande pas davantage.

Sans doute la nouvelle règle peut-elle être un peu moins favorable au personnel dans certaines hypothèses, en ce sens qu'elle le maintient moins que précédemment au bénéfice de situations acquises. Toutefois, de tels avantages ne sont précisément pas couverts par ce principe qui exige seulement une adéquation à l'évolution de la rétribution locale la plus favorable.

Le principe Flemming suppose que, dans la durée également, la rétribution de la fonction publique internationale se maintienne en tout cas au niveau de la rétribution locale la plus favorisée, dans la mesure où un tel objectif est réalisable. Comme, en l'état actuel, il n'existe ni enquête permanente ni enquête nouvelle, le recours à des ajustements intérimaires est conforme à la finalité du principe Flemming. Toutefois, pour les motifs exposés ci-dessus, il n'apparaît pas contraire au but de ce principe que l'ajustement de la dernière période se fasse après coup en fonction des résultats de l'enquête générale. Pour cette période relativement courte, le principe de l'ajustement intérimaire n'est pas abandonné, mais il est seulement soumis à d'autres conditions. Certes, une telle réglementation serait sujette à caution si elle portait sur une longue période, dès lors que la suspension de l'ajustement peut avoir pour effet de priver momentanément le fonctionnaire (qui y aurait droit) d'une rétribution correspondant à

l'application du principe Flemming pour des services déjà fournis à l'Union. Toutefois, la solution adoptée représente un compromis défendable entre deux exigences déduites du principe Flemming : d'une part, l'adaptation intérimaire de la rétribution du fonctionnaire international à l'évolution du niveau de la rétribution locale et, d'autre part, une adéquation aussi précise que possible entre ces deux rétributions réalisée sur la base d'enquêtes générales.

b) Une suspension pendant six mois de l'augmentation ne porte pas non plus atteinte aux droits acquis des fonctionnaires, tels qu'ils sont définis par la jurisprudence du Tribunal (voir les jugements 1514, affaires Aymon No 2 et consorts, au considérant 12; 1515, affaires Antoinet No 3 et consorts, au considérant 6; 1618, affaires Baillet No 2 et consorts, aux considérants 21 et 22; et la jurisprudence citée).

c) Les requérantes présentent un ensemble d'arguments qui s'articulent tous autour de l'idée que la modification contestée de la méthode générale aurait pour seul but d'avantager les organisations au détriment du personnel, en l'absence d'une autre justification suffisante.

Ces arguments ne sont pas décisifs. En dehors des limites imposées par le respect des droits acquis et des promesses contraignantes, une organisation a la faculté de modifier le Statut de son personnel dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu -- directement ou par référence aux règles d'un système commun à plusieurs organisations. Dans la conjoncture économique actuelle et devant les difficultés budgétaires auxquelles sont confrontées bien des organisations, il peut être dans leur intérêt de réduire leurs dépenses. Les requérantes ne sauraient donc reprocher à un système commun d'adopter des règles permettant un tel résultat. La jurisprudence, citée par les requérantes à l'appui de leur opinion contraire (jugement 990, affaire Cuvillier No 3), n'a manifestement pas le sens que celles-ci lui prêtent. Du reste, la faculté conférée aux organisations de réaliser des mesures d'économie ne signifie pas nécessairement qu'elles en fassent usage.

d) Les requérantes critiquent également le mode de rattrapage prévu lorsqu'il se révèle que l'augmentation était justifiée. Elles y voient une incohérence dans les méthodes et signalent des difficultés dans leur application.

Il n'est point incohérent que, pour la période intérimaire, le coefficient d'augmentation soit calculé selon des critères schématiques mais que, pour la période suivant l'enquête générale et la période la précédant immédiatement, les conditions de l'augmentation soient fixées selon d'autres critères auxquels s'appliquent les chiffres résultant de l'enquête.

Les difficultés d'application de la règle n'apparaissent certainement pas insurmontables. Elles pourront être résolues au moment où elles se présenteront.

8. Les requérantes font encore valoir que la norme litigieuse ne serait pas entrée en vigueur au moment où l'Union l'a appliquée et que la CFPI s'était engagée unilatéralement (et implicitement) à l'égard du personnel à appliquer l'ancienne réglementation jusqu'à la nouvelle enquête, ce que l'Union aurait aussi à respecter.

La thèse des requérantes sur l'entrée en vigueur est démentie par les documents. Si, dans son rapport pour 1992, la CFPI signalait que la méthode révisée devait être adoptée lors de sa trente-septième session et qu'en attendant les préparatifs seraient effectués au moyen de la méthode actuelle (paragraphe 232 du rapport), dans son rapport sur la trente-septième session, elle indique au paragraphe 80 que l'entrée en vigueur du nouveau barème serait à décider par chaque organisation et c'est le même rapport qui prévoit, au paragraphe 82, la règle des six mois. Le document était connu des associations de fonctionnaires. C'est en application de cette règle que la CFPI a fixé la date de l'enquête, avec la conséquence qui en découle pour l'application de la règle des six mois.

Une décision ou une norme ne saurait avoir un effet rétroactif préjudiciable au fonctionnaire (voir le jugement 1589, affaire de Assis, et la jurisprudence citée. Or, en l'espèce, la norme litigieuse n'a pas été appliquée rétroactivement, puisqu'elle n'a été appliquée au problème de l'ajustement que pour la période postérieure à son entrée en vigueur.

Si, sous l'empire de l'ancienne réglementation, la CFPI a pu s'imaginer pendant un certain temps que cette réglementation serait applicable jusqu'à la prochaine enquête, cette circonstance ne constituait pas une promesse obligatoire à l'endroit du personnel et elle ne l'empêchait pas d'envisager et d'adopter une nouvelle réglementation différente. L'existence d'une promesse concrète à ce sujet n'est ni alléguée ni établie.

Moyens concernant directement la décision d'application

9. a) La manière de calculer le délai de six mois, telle qu'elle est proposée par les requérantes, aurait pour effet de subordonner à des faits futurs la validité d'une décision devant déployer des effets immédiatement. Tel ne saurait à l'évidence être le sens de la norme. Celle-ci doit pouvoir être appliquée au moment où elle déploiera ses effets. Aussi le délai de six mois est-il à compter dès la *date prévue* comme date de référence pour la prochaine enquête. Cette interprétation ne devrait guère donner lieu à des difficultés d'application.

En l'espèce, l'enquête était prévue avec juin 1995 comme date de référence de sorte que, de ce point de vue, la décision contestée a respecté le délai de six mois.

b) Aux dires des requérantes, la date de l'enquête aurait aussi été fixée arbitrairement à juin 1995, uniquement pour nuire au personnel; la fixation de cette date n'aurait donc pas dû être prise en considération par l'Union, de sorte que la norme n'était pas applicable en janvier 1995.

L'exécution périodique d'enquêtes est conforme à la procédure adoptée pour faire respecter le principe Flemming. La détermination d'une date d'enquête n'était donc en soi pas contraire au but de l'institution; elle ne constitue pas un détournement de pouvoir. Le Tribunal ne saurait non plus retenir que la date en ait été arrêtée à une période où elle ne pouvait être exécutée.

Le grief n'est pas fondé.

Il en résulte que, de ce point de vue également, l'Union a respecté le délai de six mois, à courir jusqu'à la date prévue de la prochaine enquête.

10. Les requêtes se révèlent donc mal fondées.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 juillet 1997.

Michel Gentot
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner