

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Desbiolles (No 2), Dourliach, Hamel, Hernández, Le Dantec et Seiler

Jugement No 1840

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formées par M. Joël Desbiolles -- sa deuxième --, M. Hervé Dourliach, M. Alain Hamel, M. Rufino Hernández, M. Georges Le Dantec et M. Gérard Seiler le 13 septembre 1996, et régularisées le 8 septembre 1997, les observations présentées le 22 janvier 1998 par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), la réponse unique de l'UIT en date du 26 février 1998, le mémoire des requérants daté du 29 mars constituant leurs commentaires sur les observations de la CFPI et leur réplique à la réponse de l'Union, le mémoire supplémentaire présenté par la CFPI le 17 juillet sur ces commentaires et sur la réponse de l'UIT, la lettre de l'Union en date du 30 septembre informant le greffier qu'elle ne souhaitait pas déposer de mémoire en duplique, les écritures supplémentaires des requérants datées du 24 septembre et les ultimes commentaires de la CFPI à leur sujet en date du 4 novembre 1998;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 6, paragraphe 1, alinéa b), 9 et 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. En application du principe «Flemming», la rémunération des fonctionnaires de la catégorie des services généraux au sein du système commun des Nations Unies est déterminée en fonction des conditions d'emploi les plus favorables pratiquées dans chaque lieu d'affectation. Comme il ressort des jugements 1519 (affaires Prados et consorts), 1641 (affaires Berlioz No 2 et consorts) et 1713 (affaires Carretta et consorts), sous A, la CFPI a révisé en 1992 la «méthode générale» qu'elle utilise pour conduire, tous les cinq ans, des enquêtes sur les conditions d'emploi les plus favorables dans les villes sièges.

De juin à août 1995, la CFPI a mené une enquête salariale pour déterminer le nouveau barème des traitements de la catégorie des services généraux à Genève. A sa quarante-deuxième session, qui s'est tenue du 24 juillet au 14 août 1995, la Commission recommanda aux organisations du système commun ayant leur siège à Genève d'adopter le barème des traitements issu de l'enquête. La révision de la méthode et l'enquête de 1995 aboutirent dans un premier temps, à l'égard des agents des services généraux à Genève, à la décision de ne pas ajuster leur traitement au 1^{er} janvier 1995. La même décision appliquée aux agents de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a donné lieu au jugement 1641, prononcé le 10 juillet 1997.

Par un ordre de service portant le numéro 16 et daté du 28 septembre 1995, le Secrétaire général de l'UIT a promulgué le nouveau barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux avec effet au 1^{er} octobre 1995. L'ordre de service précisait que ce barème, qui était inférieur en moyenne de 7,4 pour cent à celui qui était en vigueur au mois de septembre 1995, ne s'appliquerait qu'aux fonctionnaires recrutés à partir du 1^{er} octobre 1995; ce barème incluait, en plus des échelles des traitements bruts et nets, comme c'était le cas auparavant, les rémunérations brutes considérées aux fins de la pension.

Les requérants sont des fonctionnaires de l'UIT en poste à Genève, au siège de l'Union, et appartiennent à la catégorie des services généraux. Par mémorandums en date du 8 novembre 1995, chacun d'entre eux a demandé au Secrétaire général d'annuler l'ordre de service No 16 et d'en tirer toutes les conséquences de droit dans son cas personnel. Par mémorandums du 20 décembre 1995, le Secrétaire général leur a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de faire droit à leurs demandes car il était tenu de se conformer au mandat qu'il avait reçu du Conseil de l'UIT de mettre en œuvre les nouveaux barèmes des traitements; il les autorisait, s'ils le souhaitaient, à saisir le Tribunal directement. Les requérants introduisirent néanmoins, le 18 mars 1996, des recours internes auprès du Comité d'appel de l'UIT. Le 30 mai, celui-ci a conclu que le Secrétaire général avait agi conformément aux textes

légaux régissant sa fonction et qu'il n'était «pas en mesure» de recommander la révocation des décisions du 20 décembre 1995. Par des mémorandums en date du 17 juin 1996, qui constituent les décisions attaquées, le Secrétaire général informa chacun des requérants qu'il maintenait ces décisions.

B. Les requérants invoquent, en premier lieu, l'illégalité de la révision de la méthode générale décidée par la CFPI en 1992. Cette révision s'est traduite par une cinquantaine de modifications dont une seulement peut être considérée comme favorable au personnel et neuf comme manifestement négatives. La série d'enquêtes qui a suivi la révision de la méthode s'est traduite pour la totalité des villes concernées -- sauf New York -- par une baisse des barèmes des traitements. Cette baisse a été de 7,4 pour cent pour Genève. En modifiant la méthode générale de manière à produire une telle baisse, la CFPI a violé l'article 4.1 du Statut du personnel de l'UIT, énumérant les critères de recrutement, ainsi que le principe Flemming. Ces modifications, selon les requérants, ont pour origine le désir de certains membres de la Commission de faire des économies aux dépens des fonctionnaires -- et ce, en l'absence de contraintes budgétaires -- et de répondre aux souhaits d'une minorité d'Etats membres influents. Ils estiment que l'effet cumulatif de ces modifications a bouleversé l'esprit même de la méthode.

Les requérants soutiennent, en deuxième lieu, que l'organisation et la conduite de l'enquête de 1995 sont entachées de nombreux vices. La fixation à juin 1995 de la date de référence de l'enquête est le fruit d'un détournement de pouvoir de la part de la Commission dans la mesure où celle-ci a cherché à tirer profit de la nouvelle «règle des six mois». La CFPI a également commis un abus de pouvoir en refusant de reporter cette date de référence alors qu'elle avait la certitude que l'enquête ne pouvait plus être réalisée dans les formes. Les requérants affirment en outre que la procédure suivie lors de la quarante et unième session de la Commission, qui s'est déroulée du 1^{er} au 19 mai 1995, est entachée d'irrégularités. Ainsi, la documentation préparatoire relative à l'enquête n'a pas été soumise aux membres de la Commission et aux observateurs dans le délai requis par l'article 8 du Règlement intérieur de la CFPI. Cette documentation était d'ailleurs affectée d'«insuffisances de fond», dont le secrétariat de la CFPI avait connaissance et n'a pourtant pas informé la Commission. En vertu de l'article 18 du Règlement intérieur, la documentation aurait dû être établie en français avant la session. Elle ne l'a pas été. Les requérants invoquent la mauvaise foi dont aurait fait preuve le Président de la Commission en adressant, le 14 novembre 1994, une lettre au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans laquelle il indiquait que la question du report éventuel de l'enquête serait soumise à la Commission à sa quarante et unième session. Or le document préparatoire à la session ne pose pas explicitement cette question dans sa partie finale. Ils allèguent des vices de forme et de procédure dans les contacts entre le secrétariat de la Commission et les employeurs.

Les requérants relèvent également une série de vices affectant la conduite de l'enquête de Genève. Selon le paragraphe 15 de la méthode générale, le «nombre raisonnable» d'employeurs retenus aux fins d'une enquête doit être d'«une vingtaine». En l'espèce, les employeurs interrogés ont été au nombre de seize, dont douze à quatorze seulement répondaient aux critères de la méthode générale. Le paragraphe 22 de la méthode prévoit que «le nombre d'emplois considérés aux fins de l'enquête doit normalement être compris entre 14 et 20». Par ailleurs, le paragraphe 40 stipule que, lorsque l'enquête porte sur une vingtaine d'employeurs, «le quart au moins des employeurs interrogés devraient fournir des données sur l'emploi en question pour que celui-ci soit retenu aux fins de l'analyse». Selon ce paragraphe 40, dix emplois sur les vingt-deux retenus pour l'enquête auraient dû être éliminés. La Commission a néanmoins décidé de les maintenir pour atteindre le nombre minimal requis. Les requérants analysent en détail les emplois étudiés et critiquent la qualité des données recueillies. Ils constatent que le Comité local d'enquête sur les conditions d'emploi a déclaré, dans des observations du 2 août 1995, que, malgré des demandes réitérées, le secrétariat de la CFPI ne lui avait pas fourni les informations concernant les paramètres utilisés par la société consultante AIRINC (*Associates for International Research*) pour déterminer les taux d'imposition et les déductions connexes applicables à Genève. Le Comité s'est donc dit dans l'impossibilité d'apprécier la validité des calculs. Or il se trouve que, dans le rapport principal du secrétariat sur l'enquête de Genève, la déduction des dépenses professionnelles au titre de l'impôt fédéral suisse est de 700 francs suisses alors qu'il s'agit de 3 pour cent du revenu net avec un minimum de 1 700 francs et un maximum de 3 400.

Ils affirment que des irrégularités ont été commises lors de la quarante-deuxième session de la Commission, lesquelles seraient en grande partie comparables à celles qui affecteraient les travaux de la quarante et unième session.

En troisième lieu, les requérants estiment que les résultats de l'enquête sont manifestement inexacts. Selon l'Office fédéral suisse de la statistique, les salaires ont progressé, en termes réels, de 0,4 pour cent par an en moyenne de 1990 à 1994. Même si ce pourcentage n'offre pas une base de comparaison directe avec les résultats de l'enquête, la

baisse de 7,4 pour cent découlant des calculs de la Commission est suffisamment grande pour permettre de conclure que ces résultats ne reflètent pas la réalité de l'évolution des salaires extérieurs. Ils accusent la Commission d'avoir commis un détournement de pouvoir et d'avoir fait preuve de parti pris en ayant tout fait pour obtenir une baisse des salaires du personnel de la catégorie des services généraux à Genève.

En quatrième lieu, ils font valoir, d'une part, que les barèmes issus de l'enquête de Genève ont été mis en vigueur avant même d'avoir été portés à la connaissance du Secrétaire général de l'ONU; d'autre part, ils n'ont pas été communiqués au Secrétaire général de l'UIT -- ni aux représentants du personnel -- selon la procédure prévue à l'article 25 du Statut de la Commission. Par ailleurs, ils soutiennent, à titre subsidiaire, que le barème des traitements bruts considérés aux fins de la pension est entaché d'une erreur de droit en ce qui concerne le «taux de remplacement» applicable et d'une erreur de fait portant sur le barème d'imposition utilisé.

Ils demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions reflétées dans leurs fiches de paie du mois d'octobre 1995 et de leur accorder des intérêts au taux de 8 pour cent l'an sur les sommes versées rétroactivement. Ils réclament également 3 000 francs suisses chacun à titre de dépens.

C. Dans ses observations, la CFPI estime avoir modifié en toute légalité la méthode générale révisée de 1992. Certaines des modifications revêtant une importance plus grande que d'autres, les requérants ne peuvent se contenter de dénombrer celles qui seraient «favorables» ou «défavorables» à leurs yeux. Elle conteste les griefs formulés par les requérants à l'égard de plusieurs de ces modifications. Elle rejette l'affirmation selon laquelle les modifications apportées à la méthode avaient pour but de minorer les traitements versés au personnel. L'objet de la révision était au contraire d'assurer une meilleure application du principe Flemming.

En ce qui concerne l'organisation de l'enquête de Genève de 1995, la Commission observe que la phase de collecte des données, c'est-à-dire l'enquête proprement dite, devait avoir lieu au printemps 1995 conformément au calendrier adopté par la Commission à sa trente-sixième session. Elle soutient que les retards intervenus dans la réalisation de l'enquête et la nécessité d'y procéder en juin 1995 sont la conséquence directe du refus des représentants du personnel de s'acquitter des fonctions que leur confie la méthode générale révisée. La Commission nie que des irrégularités aient entaché la procédure suivie lors de la quarante et unième session. Elle précise qu'elle peut déroger dans des cas particuliers aux règles de procédure dans la mesure où celles-ci ont été édictées pour la commodité de ses membres. De même, il n'y a pas eu de vices de forme et de procédure dans les contacts entre le secrétariat de la Commission et les employeurs.

S'agissant de la conduite de l'enquête, la CFPI affirme que la seule difficulté rencontrée -- la sélection d'un nombre suffisant d'employeurs extérieurs qualifiés -- a été aggravée par la tentative des représentants du personnel de dissuader les employeurs de fournir les données nécessaires à l'enquête. Elle rejette les autres arguments des requérants et répond en détail aux critiques formulées à l'égard des emplois étudiés et de la qualité des données recueillies. En ce qui concerne les données sur les taux d'imposition et les déductions connexes applicables à Genève, c'est normalement au Comité local d'enquête que revient la tâche de recueillir ces données. Lorsqu'il ne peut pas communiquer de telles statistiques, la Commission utilise les données fournies par AIRINC. Le secrétariat de la CFPI a demandé plusieurs fois au Comité local d'enquête de Genève de lui indiquer s'il estimait que les calculs de l'impôt étaient justes.

La Commission conteste avoir violé ses propres règles de procédure lors de la quarante-deuxième session.

Elle soutient que les résultats de l'enquête de Genève n'ont pas été faussés par un parti pris. Les représentants du secrétariat de la Commission ont passé dans cette ville le temps qui leur était nécessaire et ont fait tout leur possible pour mener à bien l'enquête de 1995.

La CFPI fait valoir que, dans une lettre du 18 août 1995, le Président de la Commission a informé le Secrétaire général de l'ONU de la décision d'appliquer les nouveaux barèmes. Le 15 septembre 1995, l'ONU a fait parvenir une copie de cette lettre aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées ayant leur siège à Genève.

La Commission estime enfin que le barème des traitements bruts considérés aux fins de la pension n'est pas entaché d'erreur de droit portant sur le «taux de remplacement» applicable.

D. Dans sa réponse, l'UIT fait valoir que la compétence du Secrétaire général en ce qui concerne la mise en vigueur des nouveaux barèmes des traitements est étroitement encadrée par une résolution du Conseil de l'Union portant le

numéro 647. Ce texte charge le Secrétaire général d'apporter des modifications aux barèmes lorsque celles-ci ont été adoptées dans le cadre du régime commun des Nations Unies et qu'elles deviennent applicables à Genève.

Quant au fond du litige, la défenderesse estime qu'elle n'est pas en mesure de répondre elle-même aux arguments des requérants et qu'il appartient à la CFPI de s'exprimer à l'égard de la remise en cause par ces derniers de la légalité et de la fiabilité technique de ses travaux.

Elle demande donc au Tribunal de rejeter les requêtes en considérant que le Secrétaire général a agi dans le cadre d'une compétence liée et de se reporter aux écritures de la CFPI afin de statuer sur la légalité des nouveaux barèmes issus de l'enquête de Genève.

E. Dans leur réplique, les requérants affirment, en premier lieu, que le Secrétaire général de l'UIT a commis une erreur de droit en limitant son rôle à une application pure et simple de la résolution No 647. Ils rappellent que, lorsqu'une organisation introduit dans son ordre interne des éléments dérivés du régime commun des Nations Unies, elle a le devoir de vérifier la légalité des dispositions qu'elle transpose. En second lieu, ils contestent les explications de la CFPI et développent leurs arguments. En ce qui concerne le calcul de l'imposition, ils relèvent que la Commission ne nie pas l'erreur commise à ce titre et qu'elle se défait sur le Comité local d'enquête. Ils maintiennent leurs conclusions.

F. Dans son mémoire supplémentaire, la Commission soutient que les commentaires des requérants ne contiennent aucun argument nouveau. Elle reconnaît qu'une «erreur [s'est] effectivement glissée dans le calcul de l'impôt» et que la déduction pour dépenses professionnelles aurait dû être de 1 700 francs suisses au lieu de 700. Elle précise toutefois que, si l'on devait recalculer les traitements en retenant le chiffre correct pour le calcul de l'impôt, le montant moyen des traitements nets n'augmenterait que de 0,08 pour cent par mois, soit de cinq francs suisses.

G. Dans des écritures supplémentaires que le Président du Tribunal a admises, les requérants estiment que la reconnaissance par la CFPI d'une erreur dans le calcul de l'impôt est tardive. Ils font valoir que la Commission se trompe encore en ne citant que le montant de 1 700 francs alors que, rappellent-ils, il s'agit de 3 pour cent du revenu net, avec un minimum de 1 700 francs et un maximum de 3 400 francs. Selon les requérants, l'incidence de l'erreur est d'environ 12,50 francs par mois. Ils affirment en outre que l'erreur a des incidences sur les calculs des allocations pour conjoints et enfants à charge et de la rémunération considérée aux fins de la pension. Ils allèguent l'existence d'autres erreurs.

H. Dans ses ultimes commentaires, la CFPI affirme que l'erreur n'a eu aucun effet immédiat sur les traitements des requérants. L'enquête de Genève a établi que les barèmes des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services généraux en vigueur au moment de l'enquête étaient trop élevés de 7,42 pour cent. Si le minimum de 1 700 francs de déduction avait été utilisé, la Commission aurait fixé des barèmes qui auraient été inférieurs de 7,34 pour cent aux barèmes en vigueur. Si, comme le suggèrent les requérants, on avait retenu les 3 pour cent du revenu net avec un minimum de 1 700 francs et un maximum de 3 400 francs, les nouveaux barèmes auraient été inférieurs de 7,28 pour cent. Par conséquent, quel que soit le cas de figure, les barèmes issus de l'enquête de Genève auraient comporté des baisses. Or, lorsqu'une enquête révèle que les traitements sont trop élevés, la pratique suivie par les organisations appliquant le régime commun est de ne pas les réduire, mais plutôt de geler les barèmes correspondants. L'organisation défenderesse n'a donc pas appliqué le nouveau barème aux fonctionnaires, qui, comme c'est le cas des requérants, ont été engagés avant sa date de mise en vigueur. La seule incidence -- minime -- de l'erreur porte sur les traitements des fonctionnaires engagés après cette date.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont fonctionnaires de la catégorie des services généraux de l'Union internationale des télécommunications (UIT), organisation rattachée au «système commun» des Nations Unies, et ils sont affectés au siège de l'Union, à Genève. Ils contestent les décisions de l'organisation fixant leurs traitements avec effet à compter du mois d'octobre 1995. Ces traitements ont été déterminés par l'organisation conformément aux recommandations de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) relatives à l'évolution des salaires des travailleurs les mieux payés au lieu d'affectation, selon le principe dit «Flemming», à la suite d'une enquête générale menée à Genève de juin à août 1995, le 1^{er} juin 1995 étant retenu comme date de référence, et en application d'une méthode générale révisée adoptée en 1992.

Les requérants reprochent à l'UIT d'avoir suivi ces recommandations, selon eux illicites, de la CFPI. Certaines

modifications de la méthode générale -- qui seront examinées plus en détail ci-dessous, aux considérants 5 à 17 -- violeraient le principe Fleming; elles auraient également entraîné une péjoration de leur rémunération, laquelle constituerait une violation de la jurisprudence -- notamment du jugement 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts) -- portant sur l'atteinte aux droits acquis et à la bonne foi, ainsi que sur la violation du contrat de travail et des attentes légitimes des fonctionnaires quant à un certain niveau de leur rétribution. En outre, leurs droits auraient été violés par la manière dont l'enquête générale s'est déroulée, c'est-à-dire sans respecter certaines règles de forme et de fond. Les recommandations consacrerait un détournement de pouvoir, ainsi qu'un parti pris, si l'on compare l'enquête de New York avec celle de Genève. A l'appui de leurs requêtes, ils invoquent en outre deux autres moyens : les derniers barèmes n'auraient pas été communiqués au Secrétaire général de l'ONU avant leur mise en vigueur; s'agissant des traitements bruts considérés aux fins de la pension, la CFPI aurait commis une erreur de droit en retenant un taux d'accumulation de 66,25 pour cent et une erreur de fait sur le choix du taux d'imposition.

Dans ses observations, la CFPI tient pour non fondés tous les moyens des requérants.

2. Les règles à suivre pour adapter les rémunérations des agents des organisations rattachées au «système commun» des Nations Unies, de même que les pouvoirs du Tribunal à ce sujet, ont été exposés dans des jugements auxquels il suffit de se référer : voir en particulier les jugements 1000 (affaires Clements et consorts), 1265 (affaires Berlioz et consorts), 1266 (affaires Cussac et consorts), 1457 (affaires Di Palma et consorts), 1458 (affaires Damond et consorts), 1459 (affaires Hoebreck et consorts), 1460 (affaires Derqué et consorts), 1498 (affaires Schiffmann et consorts), 1499 (affaires Berger et consorts), 1519 (affaires Prados et consorts), 1641 (affaires Berlioz No 2 et consorts), 1642 (affaires Huber et Tresos), 1713 (affaires Carretta et consorts), 1765 (affaires Dondenne No 2 et consorts), 1766 (affaire Heitz No 4), 1776 (affaires Damond No 3 et consorts), 1777 (affaire Heitz No 5), 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 autorité autre que l'organisation qui l'emploie, par exemple la CFPI. Aussi, avant d'appliquer une décision ou une recommandation de la CFPI, l'organisation doit-elle s'assurer de sa licéité.

D'autre part, il en ressort également que le choix d'une méthode destinée à appliquer un principe est dans une large mesure une question technique relevant du pouvoir d'appréciation; il ne peut être revu et sanctionné par le Tribunal que dans le cadre d'un contrôle restreint.

3. En l'espèce, la décision d'application, qui peut être attaquée selon la jurisprudence, est celle qui se rapporte à la fixation du salaire à compter d'octobre 1995; la décision générale fixant les modalités selon lesquelles les traitements devraient être adaptés à l'avenir ne peut être entreprise en elle-même, mais sa validité peut être examinée, à titre incident, lors de son application, pour autant qu'elle exerce une influence sur la décision attaquée.

4. Une requête au Tribunal n'est recevable qu'en tant que son auteur a un intérêt à son admission.

Dans ses ultimes commentaires, la CFPI dénie aux requérants tout intérêt à l'admission de leurs conclusions car, selon ce qu'elle expose, l'enquête générale, même si elle entraîne une réduction des barèmes applicables, n'a pas conduit à une diminution du montant de leurs traitements, du fait qu'ils ont bénéficié du gel de leurs traitements précédents. Ainsi, explique-t-elle,

«Lorsqu'un membre du personnel rémunéré selon les barèmes de traitements gelés passe d'un niveau à un niveau plus élevé (normalement une fois l'an) ou reçoit une promotion, il reçoit les traitements établis par les barèmes gelés au lieu de ceux établis suite à l'enquête jusqu'à ce que ces derniers (qui sont ajustés périodiquement pour refléter les hausses de l'indice du coût de la vie) deviennent plus élevés que les barèmes gelés. Lorsque cela se produit, la personne reçoit les traitements établis par les barèmes résultant de l'enquête ... cela ne s'est pas encore produit à ce jour et ne se produira vraisemblablement pas avant la prochaine enquête à Genève en l'an 2001.»

Le Tribunal ne saurait se rallier à la conclusion de la CFPI selon laquelle les requérants n'auraient pas d'intérêt à agir. En effet, ils ont un intérêt à mettre en cause immédiatement les barèmes résultant de l'enquête, puisque ceux-ci auront une influence directe sur la durée du gel des traitements et qu'ils serviront de base au calcul des augmentations qui pourraient leur être reconnues à l'avenir. Or, en principe, les barèmes relatifs aux traitements doivent être contestés immédiatement; selon la jurisprudence du Tribunal, la force des décisions administratives et la stabilité des relations entre une organisation et ses agents empêchent qu'on puisse les contester à l'occasion d'une

adaptation ultérieure des traitements : voir en particulier les jugements 1664 (affaires Cook No 7 et Rosé No 2), 1682 (affaires Argos et consorts), 1780 (affaire Kunstein-Hackbarth) et les jugements cités. En effet, la possibilité qui serait accordée aux fonctionnaires dont les traitements sont gelés d'attaquer ultérieurement les barèmes retenus ne pourrait être que la source d'une grande insécurité.

Sur les modifications apportées à la méthode générale en 1992

5. La CFPI estime que les moyens avancés contre la nouvelle méthode générale révisée ont été implicitement rejetés dans les jugements 1641 et 1642 portant sur des affaires dans lesquelles ils avaient déjà été invoqués.

En fait, le Tribunal ne les a pas abordés dans ces jugements-là, en considérant qu'ils ne faisaient pas l'objet de la contestation dirigée contre la fixation du salaire des requérants pour le mois de janvier 1995 (voir le considérant 4 de ces jugements).

Pour la présente contestation portant sur la fixation du salaire à compter d'octobre 1995, ces jugements ne jouissent de toute manière pas de l'autorité de la chose jugée, faute d'identité d'objet.

6. Dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'exercice 1992, la CFPI expose les décisions qu'elle a prises dans le cadre de ses compétences au sujet de la révision de la précédente méthode générale (révisée une première fois en 1988). Le 23 décembre 1992, dans sa résolution 47/216, l'Assemblée générale a pris note de ces modifications; en 1994, elle a invité la CFPI à poursuivre la série d'enquêtes en cours dans les villes sièges et à utiliser la méthode générale alors applicable. Sur quelque cinquante décisions, certaines sont des confirmations de décisions antérieures.

Les requérants soutiennent que, s'agissant de leur incidence sur le niveau de la rémunération, certaines de ces décisions seraient neutres, une décision serait favorable en principe mais n'aurait pas eu à être appliquée lors de l'enquête de 1995 à Genève, alors que neuf décisions seraient nettement défavorables aux fonctionnaires; les requérants n'en discutent pas moins dix décisions; contestables en elles-mêmes, au regard du principe Fleming, elles le seraient également par leurs conséquences globales, car elles auraient pour effet d'abaisser indûment le niveau de la rémunération des fonctionnaires.

7. La décision v prévoit :

«De modifier comme suit le critère défini dans la méthode actuelle, concernant l'inclusion de la fonction publique ou des institutions paraétatiques dans l'échantillon d'employeurs :

"Les employeurs retenus doivent représenter un nombre raisonnable de secteurs économiques comparables, et comprendre la fonction publique ou les institutions paraétatiques, sans qu'aucun secteur occupe une place excessive dans l'échantillon."»

Dans la méthode générale révisée en 1988, il était prévu ce qui suit :

«Les employeurs doivent représenter un nombre raisonnable de secteurs économiques comparables, y compris, si possible, la fonction publique ou les institutions paraétatiques, sans qu'aucun secteur n'occupe une place excessive dans l'échantillon.»

Les requérants contestent cette modification. L'inclusion obligatoire du secteur public serait préjudiciable aux fonctionnaires parce que la rémunération dans la fonction publique nationale ne compterait en général pas au nombre des meilleures rémunérations au lieu d'affectation.

La CFPI fait remarquer que l'inclusion de la fonction publique nationale ne constituerait pas une nouveauté; elle serait prévue dans la méthode générale révisée en 1988 qui imposerait déjà ce critère. Il serait admis de longue date que la rémunération nationale de la fonction publique constituerait un élément de comparaison utile. Cela serait aussi conforme au principe Fleming. Aux termes du paragraphe 41 du rapport sur la méthode générale révisée de 1992, l'exclusion d'un employeur aurait toujours un caractère provisoire, la décision définitive étant prise au cas par cas par la Commission.

Selon la jurisprudence rappelée ci-dessus au considérant 2, à l'occasion d'un recours contre une décision particulière, la norme ou la décision générale qui lui sert de base peut être mise en cause, mais seulement dans la

mesure où cet acte général a eu une incidence sur la décision attaquée. Il appartient au requérant de l'établir.

Dans le cas particulier, les requérants ne prétendent ni ne démontrent que, sur le point examiné, l'application de la nouvelle méthode leur aurait été préjudiciable, notamment que, lors de la précédente enquête, la rémunération de la fonction publique nationale n'aurait pas été prise en considération et qu'actuellement la rémunération de la fonction publique nationale à Genève serait inférieure à celle des salariés parmi les mieux rémunérés. Il importe peu, dès lors, de savoir si les requérants entendent n'attaquer que la modification de la méthode générale ou s'ils contestent, en tant que telle, la prise en considération de la rémunération du secteur public national, même si elle était déjà prévue par l'ancienne méthode générale.

Par ailleurs, sous réserve d'un examen effectué sur la base de données statistiques, la prise en compte de la rémunération dans le secteur public national -- comparable à celle du secteur international quant à la nature de l'activité, à la nature et à la taille de l'entreprise, ainsi qu'aux modes de rémunération -- n'apparaît pas contraire au principe Flemming. Sur la base des faits établis, la CFPI n'a pas abusé, sur ce point, de son pouvoir d'appréciation.

8. La décision vi prévoit :

«De fixer à 100 le nombre minimum d'employés (employés de bureau et personnel d'appui) par employeur. S'il s'avérait nécessaire de prendre des mesures de transition pour assurer la continuité de la liste des employeurs entre les enquêtes, le critère concernant le nombre minimum d'employés révisé ne s'appliquerait qu'aux nouveaux employeurs qui n'auraient pas encore été inclus dans une enquête; seraient exclus dans tous les cas les employeurs comptant moins de 50 employés.»

Selon les requérants, cette décision aurait été prise en vue de pénaliser le personnel car, à Genève, compte tenu de l'étroitesse du marché local de l'emploi, on avait trouvé des employeurs très compétitifs avec des effectifs de 20 à 30 employés. La double règle aurait été violée lors de l'enquête de 1995 à Genève pour que cette enquête «ait un semblant de validité».

La CFPI explique qu'elle a revu à la hausse le nombre d'employés que devait compter un employeur pour le rapprocher davantage de celui des effectifs d'employés que comptent les organisations internationales dans les villes sièges. Elle signale qu'au paragraphe 14 du rapport sur la méthode générale révisée de 1992, il est dit que

«S'il s'avérait nécessaire de prendre des mesures de transition pour assurer une certaine continuité dans la liste des employeurs entre les enquêtes, le critère concernant le nombre minimum révisé d'employés ne s'appliquerait qu'aux nouveaux employeurs qui n'auraient pas été inclus dans une enquête.»

Il ressortirait «de la comparaison des enquêtes de 1990 et de 1995 que l'incidence de l'ajustement à la hausse du nombre minimum d'employés requis de tout employeur de référence a été négligeable ou nulle à Genève».

Dans leur réplique, les requérants admettent l'absence d'effets de la modification contestée. Celle-ci, faute d'incidence, ne saurait avoir entaché la décision attaquée.

9. La décision xxvi prévoit :

«De supprimer de la méthode la règle actuelle selon laquelle il y a lieu d'exclure un employeur si, compte tenu du salaire de base et des autres éléments de la rémunération des salariés situés tout au bas de l'échelle, le salaire moyen qu'il offre est inférieur d'au moins 10 % au salaire moyen immédiatement supérieur offert par un autre employeur pour chacun des emplois considérés.»

Selon les requérants, la suppression de la possibilité d'éliminer un employeur qui n'est manifestement pas de la catégorie des meilleurs serait contraire au principe Flemming et porterait atteinte aux droits des fonctionnaires.

La CFPI explique que la méthode de 1988 permettait d'exclure les employeurs dont les niveaux de salaire étaient sur toute la ligne inférieurs d'au moins 10 pour cent à ceux pratiqués par les autres employeurs. C'était là une situation rare dans la pratique : s'il arrive qu'un employeur offre les plus bas salaires pour certains emplois, il est peu fréquent qu'un employeur serve systématiquement les plus faibles salaires. Cela étant, on a abandonné cette formule au profit d'une nouvelle approche consistant à recueillir des données sur les salaires minimaux et maximaux à l'occasion d'un classement des salaires par emploi.

Les requérants voient dans la prise de position de la CFPI la preuve de sa volonté de nuire; l'enquête est faussée si on se fonde sur des salaires qui ne sont pas parmi les meilleurs. Du reste, la nouvelle méthode qui devrait prendre en considération à la fois les minima et les maxima ne serait pas pratiquée, comme le prouve le jugement 1713 à propos d'une enquête menée à Rome.

Dans le jugement cité, le Tribunal indique, au considérant 8, que les requérants contestaient la méthode utilisée qui consistait à se fonder, à titre de comparaison, sur les salaires moyens effectivement versés à des employés des différents groupes professionnels, plutôt que sur les données minimales et maximales relatives à ces salaires, comme c'était le cas précédemment; l'ancienne méthode aurait permis un examen plus objectif, car à Rome les employeurs n'utilisaient pas en majorité un système de classification de postes semblable à celui des Nations Unies. Cette opinion n'était pas partagée par la CFPI, qui estimait que les salaires moyens reflétaient bien la réalité. Le Tribunal a conclu que la CFPI n'avait pas choisi cette méthode pour porter préjudice aux fonctionnaires et que son appréciation dans le choix de la méthode n'était pas manifestement erronée.

Des remarques similaires s'imposent dans le cas d'espèce. Il n'est pas établi que l'enquête menée à Genève ait été effectuée comme elle le fut à Rome; du reste, à supposer que la méthode contestée n'ait pas été appliquée à Genève, le grief serait dépourvu d'objet. En tout état de cause, on ne saurait, ici non plus, retenir qu'en changeant de méthode technique la CFPI ait manifestement abusé de son pouvoir d'appréciation.

10. Selon la décision xxxiii, qui se rapporte à l'évaluation des avantages marginaux, il serait approprié de les estimer à la valeur qu'ils ont pour l'employeur, et non pour le fonctionnaire.

Cette modification de la méthode avait déjà été contestée après son adoption à l'occasion de l'enquête effectuée à Paris. Dans son jugement 1519, au considérant 6, le Tribunal a relevé que cette modification avait certes pour effet «de minorer des avantages marginaux dont bénéficient les salariés extérieurs», les requérants ayant raison sur ce point, mais que la modification a été moins importante qu'ils ne le prétendent, car, dans le système antérieur, certains de ces avantages étaient déjà quantifiés au coût qu'ils représentaient pour l'employeur; l'impact du changement était resté faible; la CFPI n'avait pas abusé de sa liberté d'appréciation pour permettre la prise en compte du coût que représente l'octroi de l'ensemble des avantages annexes procurés par les employeurs.

Les requérants se réfèrent à ce jugement pour soutenir que la modification serait illégale, parce qu'elle leur serait défavorable.

Le Tribunal n'a pas de raison de juger différemment que dans le jugement susmentionné.

11. La décision xl supprime l'ajustement précédemment reconnu au titre des connaissances linguistiques. Il était auparavant accordé à Rome et à Vienne, soit dans des villes où la langue parlée ne correspond pas à l'une des langues de travail des organisations.

Il résulte de ce qui précède que cette modification ne pouvait avoir aucune incidence sur le résultat de l'enquête à Genève. Les requérants ne sont donc pas fondés à invoquer à leur profit les principes dégagés par le jugement 1713.

12. La décision xlii prévoit :

«En ce qui concerne les points de correspondance intérieurs à utiliser pour le calcul des traitements que, compte tenu de l'utilisation d'un système de classement des emplois et de la méthode de la double courbe des rémunérations, il n'y a pas lieu d'opérer d'ajustement dans ce domaine pour tenir compte des différences, au titre de l'ancienneté, entre le système intérieur et celui appliqué à l'extérieur.»

En bref, selon le système ainsi adopté, dans la comparaison des salaires intérieurs et extérieurs, il n'y a pas lieu de faire de correction pour tenir compte de différences dans l'ancienneté des fonctionnaires en question; il n'est plus nécessaire que la comparaison se fasse à ancienneté égale.

Les requérants mettent en cause cette modification également au motif qu'elle leur serait défavorable. En effet, dans les organisations qui imposent actuellement le gel au recrutement, l'ancienneté dans un poste tend à augmenter, alors qu'un mouvement analogue ne se dessinerait pas à l'extérieur des organisations; cela aurait donc comme conséquence que, pour un poste équivalent, la rétribution d'un fonctionnaire bénéficiant de l'ancienneté serait plus élevée que celle d'un travailleur extérieur, ce qui donnerait la fausse impression qu'il jouit d'un salaire trop élevé.

Dans cette situation, l'absence d'ajustement serait préjudiciable aux fonctionnaires; cela pourrait certes être le contraire dans l'hypothèse du recrutement de nombreux jeunes fonctionnaires. Selon les requérants, le Tribunal aurait dénoncé cette méthode dans le jugement 1519.

Dans ses observations, la CFPI fait remarquer que «s'il était vrai que la structure de la rémunération applicable aux agents des services généraux en poste à Genève retenait bel et bien l'ancienneté comme principal critère pour l'octroi des avancements d'échelon, il n'en allait pas de même des employeurs interrogés à l'occasion de l'enquête qui, pour la plupart, s'appuyaient davantage sur la performance que sur l'ancienneté pour calculer les mouvements à l'intérieur du barème des traitements».

Dans son jugement 1519, au considérant 17, le Tribunal avait à connaître d'un grief équivalent à propos de l'enquête effectuée à Paris. Il a considéré que, si la critique méthodologique n'était pas sans fondement (des comparaisons à ancienneté égale étant en soi préférables), «quel que soit le parti choisi sur ce point, des biais et des distorsions affecteraient les comparaisons». La méthode finalement retenue n'était pas illégale et demeurait dans le cadre du pouvoir d'appréciation de la CFPI.

Il n'y a point de motif d'en juger autrement dans la présente espèce.

13. La décision xliii prévoit :

«D'inclure les données sur les salaires des fonctionnaires bénéficiant de l'échelon d'ancienneté supplémentaire approuvé par la Commission en 1984, à l'échelon immédiatement inférieur.»

Les requérants mettent en cause cette règle, en faisant valoir qu'elle «aggrave le biais précité».

La CFPI remarque que l'inclusion des données salariales intéressant les fonctionnaires indépendamment de leur échelon permet de prendre en compte de manière plus réaliste les niveaux de salaires au sein du régime commun. Tous les fonctionnaires sont désormais pris en compte dans la comparaison; toutefois, ceux qui bénéficient d'un échelon d'ancienneté supplémentaire sont rangés dans l'échelon immédiatement inférieur.

Les requérants répliquent que cette manière de procéder ne serait réaliste que si l'enquête prenait également en compte, à l'extérieur, les employés se trouvant dans une situation équivalente. Ce ne serait toutefois pas le cas.

La critique des requérants ne s'adresse donc pas à la méthode en tant que telle, mais à son application. En elle-même, une méthode permettant de cerner la réalité de plus près ne saurait être contraire au principe Flemming. D'autre part, les remarques relatives à la décision précédente, figurant au considérant 12 ci-dessus, s'appliquent également au sujet de cette décision.

Le grief n'est donc pas fondé.

14. La décision xliv prévoit :

«D'inclure les données sur les salaires des fonctionnaires classés à des échelons supplémentaires au-delà des échelons approuvés par la Commission, à leur échelon réel.»

Les requérants soutiennent que cette décision serait un véritable défi adressé au Tribunal qui, dans ses jugements 1265 et 1266, au considérant 36, a tenu pour

«contraire à la justice de gonfler artificiellement, par la prise en considération d'avantages indûment accordés aux fonctionnaires de certaines organisations, la valeur comparative de la rémunération du personnel d'organisations qui, comme l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, respectent les normes du régime commun».

La CFPI expose à ce sujet que les deux jugements en question ont été rendus à la suite de l'enquête de 1990 à Genève et que

«lors de l'enquête de Genève de 1995, les fonctionnaires dont l'échelon dépassait l'échelon d'ancienneté approuvé par la Commission ont été classés aux échelons déterminés conformément aux jugements Nos 1265 et 1266».

Dans leur réplique, les requérants maintiennent que la décision xliv serait un défi au Tribunal. La méthode n'aurait

pas été corrigée même lors de la révision de juillet 1997, et les deux jugements ne seraient pas appliqués par une adaptation de la méthode générale.

Par les jugements 1265 et 1266, le Tribunal a admis au considérant 36 que, lorsqu'une organisation affiliée au régime commun des Nations Unies accorde à des fonctionnaires des échelons excédant ceux que la CFPI avait approuvés aux besoins de l'application du principe Flemming, il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour établir le niveau de la rétribution internationale. En conséquence, le Tribunal a annulé les décisions attaquées et ordonné à l'organisation défenderesse d'établir un barème des traitements révisé en éliminant de la comparaison lesdits échelons supplémentaires.

En l'espèce, la contestation porte sur la question de savoir si la jurisprudence a été appliquée lors de l'enquête de Genève en 1995. Comme la CFPI le fait remarquer, la nouvelle méthode générale révisée, dont la validité est examinée à titre incident, date de 1992, soit avant le prononcé des jugements 1265 et 1266, le 14 juillet 1993. Le reproche ne saurait donc lui être adressé d'avoir délibérément violé cette jurisprudence, en adoptant la décision xlv. D'ailleurs, les requérants n'ont pas formellement contesté l'affirmation de la CFPI selon laquelle, sur ce point, l'enquête de 1995 à Genève avait été conduite conformément aux jugements 1265 et 1266; il n'y a donc pas de raison de douter de l'affirmation de la CFPI. Il importe peu que, selon les requérants, la décision xlv n'ait pas été modifiée lors de la révision de 1997 si, dans le cas particulier, elle n'a pas été appliquée.

N'ayant pas été appliquée en l'occurrence, la décision ici contestée n'a pu léser les requérants. Leur moyen n'est donc pas fondé.

15. La décision xlvii prévoit :

«En ce qui concerne les ajustements périodiques entre deux enquêtes, de retenir un taux unique de 0,9 % comme pourcentage de variation de l'indice à partir duquel est déclenché le mécanisme d'ajustement.»

Les requérants mettent en cause cette décision, en prétendant qu'elle leur est préjudiciable.

La CFPI expose les motifs pour lesquels ce critère a été retenu.

Toutefois, la décision xlvii ne saurait avoir aucun effet sur les décisions attaquées en l'espèce, puisque celles-ci interviennent après une enquête générale et ne relèvent pas des ajustements périodiques.

Le grief est donc mal fondé.

16. Les requérants soutiennent enfin que la décision xlviii supprimant les ajustements périodiques pour une période de six mois avant une enquête générale leur serait également préjudiciable.

Comme le Tribunal a admis, dans ses jugements 1641 et 1642, que cette règle ne portait pas atteinte au principe Flemming, les requérants s'inclinent et n'en font pas un grief séparé.

Le Tribunal n'a pas non plus de raisons de s'écarter de ces jugements.

17. Les requérants voient une preuve de la violation du principe Flemming dans l'importance des baisses qui sont résultées des enquêtes effectuées après la révision de la méthode générale de 1992 : à Genève, de 7,4 pour cent; à Montréal, de 7,3 pour cent; à Paris, de 5,4 pour cent; à Londres, de 5,3 pour cent; à Vienne, de 3,2 pour cent; et à Rome, de 2,6 pour cent; contre une augmentation de 1,13 pour cent à New York. Ils en déduisent en substance que ces résultats seraient dus pour une très large part à une manipulation opérée par la CFPI -- par la modification de la méthode générale --, en vue de réduire la rémunération de la fonction publique internationale, contrairement à l'évolution des salaires en dehors des organisations.

Une telle déduction apparaît pour le moins audacieuse. Elle ne tient pas compte du fait que le marché de l'emploi peut connaître des fluctuations à la baisse comme à la hausse et que les premières peuvent se manifester en période de récession économique. Les requérants n'ont à tout le moins pas démontré que les baisses qu'ils signalent seraient dues dans une mesure importante aux causes qu'ils leur attribuent. Si certaines modifications sont discutables, elles ne permettent de déduire ni que la révision de 1992 serait la cause principale des baisses, ni que ces baisses procéderaient d'une volonté délibérée de réduire artificiellement le niveau de la rémunération du personnel des services généraux.

L'argumentation que les requérants fondent sur la jurisprudence du jugement 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts) manque donc en fait.

Concernant l'enquête de 1995

18. Les requérants reprochent à la CFPI -- et donc à l'Union -- d'avoir commis un détournement et un abus de pouvoir en fixant la date de référence de l'enquête au 1^{er} juin 1995, alors qu'il se fût justifié de renvoyer cette date et la réalisation de l'enquête, ceci afin de faire profiter plus tôt le personnel concerné de l'application de la règle dite des six mois et donc aussi d'une application plus rapide des données résultant de la nouvelle enquête.

Il sied de remarquer que la règle des six mois a déployé ses effets avant l'entrée en vigueur de l'adaptation consécutive à l'enquête générale. Les requérants qui attaquent la décision fixant le niveau de leur traitement pour octobre 1995 ne sont pas directement touchés. Au demeurant, dans ses jugements 1641 et 1642, le Tribunal a considéré que, six mois auparavant, il n'était pas illicite de prévoir une enquête en juin 1995.

Le terme ayant été fixé, il eût vraisemblablement été malaisé, pour l'application de la règle des six mois, de le reporter. Il était aussi conforme au but du principe Flemming de procéder sans trop tarder à l'enquête.

Les requérants soutiennent que la CFPI aurait commis un abus et un détournement de pouvoir en n'accédant pas à la demande des représentants du personnel de renvoyer l'enquête et de fixer à plus tard la date déterminante pour l'entrée en vigueur des nouveaux barèmes. En effet, la CFPI n'aurait pas disposé de suffisamment de temps pour procéder à une enquête sérieuse. Pour plus de détails, les requérants se réfèrent en partie aux motifs exposés dans les affaires ayant donné lieu aux jugements 1641 et 1642 par ceux qui y étaient alors requérants.

La CFPI conteste les reproches qui lui sont adressés. Elle explique que la réalisation rapide de l'enquête correspondait au vœu exprimé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Les représentants du personnel auraient refusé de participer à l'enquête, bien que leur collaboration soit de règle; en outre, ils auraient troublé l'enquête en tentant de dissuader des employeurs de répondre; les requérants seraient mal venus de se plaindre des effets de ce comportement.

Les articles 6, paragraphe 1, alinéa b), et 9 du Règlement du Tribunal exigent que les motifs d'une requête figurent dans les mémoires de requête et de réplique adressés au Tribunal. Une motivation sous forme de renvoi à des explications données dans une autre procédure par les parties requérantes dans cette cause-là n'est pas recevable; le Tribunal n'a pas à la prendre en considération.

Dans son jugement 1519, au considérant 18, le Tribunal a souligné l'importance de la participation des représentants du personnel pour la réalisation des enquêtes générales; leur absence volontaire peut avoir des effets fâcheux sur le déroulement de l'enquête, ainsi que sur les informations réciproques qui seraient alors désirables. Dans la présente espèce également, le Tribunal remarque que les représentants du personnel se sont volontairement abstenus de participer à l'enquête.

Sur le fond, les explications circonstanciées données par la CFPI apparaissent plausibles. On ne saurait donc reprocher à l'organisation -- dont les décisions sont seules attaquées -- d'avoir agi de manière illégale en ne refusant pas d'appliquer les propositions de la CFPI pour le motif invoqué par les requérants.

19. Les requérants reprochent à la CFPI différents vices de procédure qui auraient été commis par la Commission lors de la quarante et unième session, tenue à Montréal du 1^{er} au 19 mai 1995.

a) Les requérants invoquent la violation de l'article 8 du Règlement intérieur de la CFPI, selon lequel les documents de travail doivent être communiqués au moins quatre semaines avant le début d'une session ordinaire aux membres de la Commission et aux observateurs, ainsi que de l'article 18 de ce Règlement selon lequel tous les documents se rapportant à des questions dont la Commission est saisie doivent être publiés dans les langues de travail, soit l'anglais et le français. En effet, les documents préparatoires datent des 12 et 13 avril 1995; en outre, le texte d'une lettre des présidents des associations et syndicats du personnel des organisations de Genève à leurs chefs de secrétariat, constituant une annexe au document ICSC/41/R.12/Partie I, n'a été produit qu'en français, de sorte que son contenu échappait aux membres ne sachant que l'anglais.

La CFPI admet que ces deux règles n'ont pas pu être strictement observées sur les points signalés. Elle relève

toutefois que ce sont là des règles d'ordre destinées à en protéger les bénéficiaires; or, dans le cas particulier, les membres de la Commission auraient renoncé au respect du délai et à la traduction de la pièce mentionnée et aucun intéressé n'aurait demandé qu'il en soit autrement; la renonciation serait donc valable; s'agissant de règles non essentielles de procédure, il eût de toute manière appartenu à celui qui voulait se prévaloir de sa violation d'en exiger aussitôt le respect. Or, en l'espèce, les représentants du personnel des organisations à Genève ne se seraient pas opposés au déroulement de la procédure, qui serait donc régulière.

Ces remarques apparaissent pertinentes; elles correspondent à des principes de procédure généralement appliqués.

b) Sous le titre «recel d'informations», les requérants reprochent au Président de la CFPI d'avoir insuffisamment renseigné les membres de la Commission. Le 30 septembre 1994, les administrations des organisations ont posé la question de savoir comment l'enquête pourrait se dérouler sans la participation des représentants du personnel, qui avaient refusé d'y collaborer; le Président répondit le 14 novembre 1994, mais le document destiné à la Commission n'a été établi que le 12 avril 1995, soit dix-neuf jours avant le début de la session. En outre, une lettre du secrétariat de la CFPI du 10 avril 1995 indiquerait, selon les requérants, qu'il n'avait pas encore pu procéder à une analyse de fond des propositions concernant l'enquête de Genève, alors que le document du 13 avril 1995 montre que cette analyse aurait alors été effectuée; il y aurait été dissimulé que, selon la lettre du 10 avril 1995, le Président avait encore besoin de renseignements supplémentaires pour exercer le pouvoir qui lui avait été délégué d'approuver la sélection des employeurs, des emplois, des descriptions de poste et des questionnaires. Les requérants en infèrent que la CFPI n'a pas travaillé sérieusement et que le Président a dissimulé aux membres de la Commission des informations importantes sans lesquelles ils ne pouvaient décider en toute connaissance de cause.

La CFPI s'indigne de ces accusations qu'elle tient pour offensantes pour son Président.

S'il est indéniable que le refus des représentants du personnel de participer à l'enquête de Genève en 1995 en a compliqué la préparation et la réalisation, cela ne permet pas pour autant d'en contester la régularité et de suspecter le secrétariat et les membres de la CFPI d'avoir agi de manière répréhensible. Ils ont sans doute dû agir de manière rapide; en revanche, il n'est nullement établi que le Président ou le secrétariat n'auraient pas renseigné suffisamment les commissaires.

c) Les requérants reprochent encore au Président de la CFPI une violation des règles de la bonne foi, parce que, dans une lettre, il aurait dit que le problème du renvoi de l'enquête serait soumis à la Commission, alors que, dans un document subséquent adressé à la Commission, il propose des mesures pour la réalisation de l'enquête, sans allusion au problème de son renvoi.

La prétendue contradiction n'est pas établie. En effet, d'une part, l'annonce que la proposition de renvoi serait soumise à la CFPI n'impliquait ni que le Président appuierait cette proposition ni qu'il la présenterait par écrit aux membres de la Commission; d'autre part, le document soumis à la CFPI n'excluait nullement qu'à la quarante et unième session le Président abordât la question du renvoi.

d) Les requérants critiquent la décision prise par la CFPI de réaliser l'enquête envisagée; cette décision résulterait de la hâte, de l'obstination et du manque de discernement.

Mais l'enquête était nécessaire et il ne résulte pas du dossier que la décision d'y procéder ait été prise dans des conditions irrégulières. Le moyen invoqué est donc mal fondé.

20. Aux dires des requérants, la CFPI aurait commis un vice de forme lors des contacts pris avec les employeurs. A cet égard, ils signalent que, déjà le 10 avril 1995 -- soit avant même le début de la quarante et unième session --, le secrétariat s'était adressé aux organisations internationales à Genève pour les inviter à prendre des rendez-vous avec les employeurs pour la période du 1^{er} au 23 juin 1995.

La CFPI indique que ces démarches ont été faites à titre conservatoire et pour ne pas perdre de temps; elles seraient devenues sans objet si la CFPI avait décidé de ne pas effectuer l'enquête.

Cette explication plausible n'appelle pas de critique. Les faits dénoncés ne constituent pas un vice de procédure.

21. Pour les requérants, l'enquête elle-même serait entachée de nombreux vices. Ils critiquent tout d'abord le choix des employeurs.

a) En ce qui concerne le nombre des employeurs interrogés, ils rappellent que, selon la méthode générale, le «nombre raisonnable» doit être d'«une vingtaine», alors que le nombre retenu d'employeurs n'était que de seize.

Cet avis ne saurait être suivi. Aussi bien le terme «vingtaine» que l'expression «nombre raisonnable» montrent que la méthode générale n'impose pas un chiffre fixe mais donne un ordre de grandeur approximatif. La décision de consulter seize employeurs se situe dans cette marge.

De toute façon, estiment les requérants, le nombre des employeurs retenus aurait dû être de douze à quatorze, car avec certains les entrevues étaient, pour les motifs indiqués aux alinéas b), c) et d) ci-dessous, inadmissibles.

b) Une des entrevues aurait eu lieu par téléphone, ce qui ne serait pas sérieux et, selon le jugement 1000, justifierait de toute façon que l'enquête soit «cassée».

La CFPI explique que cette manière de procéder est exceptionnelle; elle peut être admise lorsque l'employeur a déjà été contacté pour une enquête précédente et lorsqu'il existe des données fiables en matière d'équivalence d'emploi et de barèmes des salaires; les informations données par téléphone sont utilisables si les membres de l'équipe d'enquête les considèrent comme telles.

Le jugement cité ne porte pas sur le point contesté. En l'occurrence, les explications données par la CFPI permettent de considérer qu'elle n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

c) Deux employeurs n'auraient pas eu de système de classement des emplois, alors que la méthode générale indique qu'un tel système est souhaitable.

La CFPI explique que tous les employeurs, spécialement en Europe, n'ont pas de système de classement des emplois comparable à celui des Nations Unies; il appartient à l'équipe d'enquête de déterminer si la structure d'un employeur donné satisfait aux critères de sélection qui exigent que les salaires ne soient pas établis au hasard et que les distinctions entre les classes et les salaires soient fondées sur les responsabilités attachées aux différents emplois et sur les tâches accomplies.

Par cette manière de procéder, la CFPI n'a pas non plus abusé de son pouvoir d'appréciation.

d) Selon les requérants, un des employeurs n'avait que vingt-trois employés, alors que la méthode générale en exigerait au moins cinquante.

La CFPI explique que cet employeur avait déjà été «utilisé» lors d'enquêtes précédentes; qu'il fallait assurer une certaine continuité dans le choix des employeurs; et que les représentants du personnel et des administrations à Genève avaient souvent demandé que la règle soit appliquée avec souplesse, compte tenu des dimensions réduites du marché de l'emploi dans cette ville. En l'espèce la décision a été prise par la Commission, après qu'elle eut soigneusement examiné la question.

En contestant la modification de la méthode générale, selon la décision vi, les requérants ont critiqué la règle des cinquante employés, en relevant qu'elle s'appliquait mal à Genève (voir le considérant 8 ci-dessus). Leur critique portant sur la prise en considération d'un seul employeur de moins de cinquante employés apparaît donc singulière. De toute façon, la manière de procéder dans le cas particulier s'inscrit dans le cadre de la méthode générale à titre de mesure de transition. Le Tribunal ne décèle aucun abus du pouvoir d'appréciation de la part de la Commission.

e) Les requérants dénoncent un «déséquilibre sectoriel» dû à une diminution de la représentation des banques, qui sont parmi les meilleurs employeurs.

La CFPI observe que les quatre banques retenues lors de la précédente enquête sont, à la suite de la fusion de deux d'entre elles, devenues les trois banques qui ont été interrogées dans le cadre de l'enquête de 1995. Sur un total de seize employeurs, la banque est représentée par trois employeurs, ce qui serait plus que suffisant.

Sur ce point également, un abus du pouvoir d'appréciation n'est pas démontré.

f) A propos du reproche qui lui a été adressé d'avoir manipulé les règles de la méthode générale en vue d'inclure certains employeurs ou certains emplois dans son enquête, la CFPI remarque qu'elle fait preuve de souplesse dans l'application de la méthode générale, notamment pour s'adapter aux circonstances et, en ce qui concerne Genève,

au champ limité de la comparaison, en raison des dimensions restreintes du marché de l'emploi.

Il sied, à ce sujet, de relever que cette approche est conforme au texte de la méthode générale, notamment de la nouvelle méthode générale révisée de 1992, en ses paragraphes 6 et 13, ainsi qu'aux règles qui sont présentées comme des lignes directrices sans caractère contraignant. Elle n'est donc point critiquable.

22. Les requérants contestent ensuite le choix des emplois examinés. A leur avis, le paragraphe 22 de la méthode générale, qui prévoit un nombre d'emplois compris entre quatorze et vingt, n'aurait été observé -- à raison de quatorze -- qu'à la suite de subterfuges; en effet, certains emplois auraient été retenus alors qu'ils ne répondaient pas à toutes les exigences de la méthode.

La CFPI explique selon quelles règles les emplois ont été retenus. En raison de la taille relativement petite de certaines entreprises, on ne pouvait raisonnablement exiger un grand nombre de titulaires par emploi. La Commission a procédé à l'examen des emplois retenus pour s'assurer que les équivalences étaient utilisables; il a pu lui arriver de renoncer à un emploi lorsqu'elle est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas suffisamment d'employeurs fournissant une équivalence.

Les remarques émises ci-dessus valent également dans ce cas : il n'y a pas trace d'un abus du pouvoir d'appréciation de la part de la CFPI.

23. La critique suivante porte sur le détail des emplois étudiés.

a) La Commission aurait maintenu le poste de secrétaire principal; le tableau final fait état de cent cinquante-huit titulaires pour quatorze employeurs, ce qui prouverait une présence écrasante de l'administration cantonale. La même prépondérance peut être présumée pour les assistants aux systèmes informatiques que la CFPI a décidé de maintenir (quarante-quatre emplois chez trois employeurs, un seul chez chacun de quatre autres).

La CFPI a considéré que l'emploi de secrétaire principal devait être maintenu en tant qu'emploi typique, même s'il n'a qu'un seul titulaire chez certains employeurs. A la remarque relative à la présence écrasante de l'administration cantonale, elle répond que la méthode ne comporte aucune règle précise concernant le nombre de titulaires d'un emploi chez un employeur donné. L'incidence des gros employeurs serait réduite par l'application d'un système de pondération logarithmique.

Aucune erreur ou violation du pouvoir d'appréciation ne saurait être retenue.

b) Le nombre de commis comptables serait sans explication passé de quarante-quatre à quarante-trois pour le même nombre d'employeurs.

La CFPI admet une erreur dans la note du secrétariat, rectifiée dans le rapport qu'elle a adopté.

De toute évidence, l'erreur est sans portée.

c) Les postes d'assistant au transport et de caissier principal auraient été maintenus, alors qu'une correspondance extérieure ferait défaut.

La CFPI conteste ces faits, en affirmant au contraire que ces emplois n'ont pas été retenus dans l'analyse finale, faute d'équivalence chez un nombre suffisant d'employeurs.

Il n'y a pas de raison d'en douter. Le grief manque donc en fait.

d) Les requérants soumettent à une analyse critique les données fournies par un des employeurs, une banque, en date du 8 août 1995, soit après l'établissement du document préparatoire du 2 août. La comparaison entre celui-ci et le tableau final permet de constater que, pour une augmentation du nombre des employeurs de sept à huit, le nombre des plantons serait passé de trente-cinq à quarante-trois; en revanche, la banque n'aurait pas de secrétaire débutant, ni de secrétaire de classe I, ni de secrétaire de classe II, mais dix secrétaires principaux; elle aurait cinq commis comptables de classe I, cinq commis comptables de classe III, mais pas d'assistant principal aux finances; elle aurait cinq standardistes, pas de garde de sécurité, cinq assistants au traitement électronique des données, pas d'assistant aux systèmes informatiques ni de caissier principal.

La CFPI maintient que ces données sont fiables. L'absence d'équivalence pour certaines classes d'emploi ne signifie pas nécessairement que les fonctions n'existent pas; elle peut indiquer que les responsabilités attachées à l'emploi ne correspondent pas à celles mentionnées dans la définition de cet emploi. En raison de l'informatisation et des compressions de personnel, un nombre de plus en plus grand d'employeurs dans le monde entier ont regroupé certaines fonctions et responsabilités. Quant à la sécurité de la banque, elle est assurée, non pas par des employés, mais par une entreprise extérieure.

Si les considérations générales de la CFPI n'appellent pas de remarques, le Tribunal n'est en revanche pas à même de vérifier dans les détails si les exigences relatives à l'équivalence ont été respectées pour chacun des emplois considérés. Dans le doute relatif à des questions techniques, il doit cependant s'en tenir à l'appréciation de la CFPI; la preuve d'un abus n'est en effet pas établie.

24. Les requérants critiquent encore la qualité des données recueillies.

a) Ils font valoir que les emplois de l'administration cantonale retenus aux fins de comparaison ont été pris à des niveaux inférieurs à ceux de l'enquête précédente; cela aurait entraîné une baisse artificielle de 7 pour cent dans le niveau des salaires. Le secrétariat de la CFPI aurait estimé l'impact global de cette sous-évaluation à 0,25 pour cent.

La CFPI affirme qu'en raison de l'importance de l'administration cantonale les équivalences d'emploi ont été établies avec un grand soin et ont été approuvées par les deux membres de l'équipe d'enquête. Les montants des salaires qui ont été obtenus, après l'établissement de ces équivalences, ont pu, dans certains cas, être inférieurs à ceux de l'enquête de 1990, ce qui peut s'expliquer par le fait que, lors de cette dernière enquête, les employés comptant moins de cinq ans de service ont été automatiquement exclus. Dans l'enquête actuelle, aucune information n'a été recueillie sur les années de service; les équivalences d'emploi ont été établies en fonction des responsabilités, des tâches à accomplir et des qualifications requises.

La preuve d'une inexactitude dans les conclusions de l'enquête n'est pas rapportée. Le changement de méthode, qui a été examiné ci-dessus au considérant 12, n'appelle pas de correction; son application ne saurait non plus être contestée.

b) Constatant que pour cinq employeurs les chiffres des effectifs de travailleurs se terminaient par un zéro, les requérants en déduisent que ces chiffres ont été arrondis par la Commission. Ce serait là une preuve que celle-ci aurait bâclé son travail, dont le résultat ne serait donc pas digne de confiance.

La CFPI conteste formellement avoir modifié ces chiffres. Elle prétend s'être fondée sur les indications données par ces employeurs sans totalement exclure la possibilité que certains d'entre eux aient pu arrondir le chiffre relatif au nombre des travailleurs.

Une erreur n'est pas établie à la charge de la CFPI.

c) Les requérants relèvent, chez un employeur, la présence d'un emploi avec un titulaire unique, lequel aurait dû être éliminé.

La CFPI souligne que le secrétariat avait indiqué cet emploi dans sa note initiale, afin de soumettre à la Commission tous les résultats de l'enquête.

Selon les dires non contestés de la Commission, l'emploi en question aurait été éliminé dans l'analyse finale. Le reproche manque donc en fait.

d) On remarquerait -- selon les requérants -- un écart considérable entre le meilleur employeur et le plus mauvais de l'échantillon, soit entre 76 770 et 46 878 francs suisses l'an. Cela aurait dû susciter des doutes sur la valeur de l'échantillon.

La CFPI ne conteste pas le fait. Elle explique que la différence peut provenir non seulement de la générosité de l'employeur, mais aussi de l'ancienneté dans l'emploi ou d'autres facteurs.

Le Tribunal ne saurait déduire de cet écart que le résultat de l'enquête serait inexact.

e) Les requérants font remarquer que, selon la méthode générale révisée de 1988, l'employeur qui paie les salaires

les plus bas aurait dû être éliminé, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La CFPI précise que, selon la méthode précédente, l'employeur qui payait les salaires les plus bas pouvait être éliminé si ces salaires étaient invariablement inférieurs d'au moins 10 pour cent par rapport à l'employeur précédent. Cette situation s'est rarement produite dans la pratique. C'est la raison pour laquelle cette règle a été abandonnée au profit d'une nouvelle règle selon laquelle des salaires représentant des cas extrêmes devaient être portés à l'attention de la Commission pour décision (voir le considérant 9 ci-dessus).

Cette remarque ne conduit pas à taxer l'enquête d'inexactitude.

f) Les requérants signalent, pour illustrer leur méfiance, que l'enquête avait produit un résultat inversé pour ce qui concerne l'emploi d'assistant documentaliste, en ce que l'emploi le moins qualifié correspondait à la rémunération la plus élevée. Ils conviennent cependant que cet emploi n'a pas été retenu.

La remarque n'appelle pas de commentaire.

25. En ce qui concerne la charge fiscale, la CFPI s'est fondée sur les paramètres fournis par la société AIRINC en sa qualité de consultante.

Les requérants affirment que le Comité local d'enquête s'est plaint de n'avoir pas pu obtenir le détail des calculs d'AIRINC. En l'absence de réponse, le Comité local d'enquête s'est dit dans l'impossibilité de vérifier les chiffres reportés dans la banque de données. Un exemple montre les possibilités d'erreur : dans un document préparatoire dans lequel la charge fiscale avait été comptée, on avait omis de porter en déduction du revenu les cotisations versées au titre de la pension (5 pour cent); il est vrai que l'erreur a été redressée dans le document final. Dans les deux documents, une déduction de 700 francs suisses est indiquée à titre de frais professionnels, alors qu'un document servant de guide fiscal indique que, pour l'impôt fédéral direct, une déduction allant de 1 700 à 3 400 francs suisses est admise. Les requérants insistent sur cette erreur qui enlèverait toute fiabilité aux résultats de l'enquête.

La CFPI fait observer que les données fournies par AIRINC ne sont utilisées qu'en l'absence de données concrètes permettant de savoir exactement quelle est la charge fiscale. Il appartient au Comité local d'enquête d'obtenir et de vérifier les données nécessaires. En l'occurrence, le secrétariat de la CFPI a demandé à plusieurs reprises au Comité local de procéder à cette vérification.

Dans son second mémoire, la CFPI reconnaît cependant qu'une erreur a été effectivement commise dans le calcul de la charge fiscale; en effet, elle s'est fondée, pour le calcul de l'impôt fédéral direct, sur un montant annuel de 700 francs suisses, à titre de dépenses professionnelles, au lieu de 1 700 francs.

La loi fédérale suisse sur l'impôt fédéral direct prévoit en son article 26 ce qui suit :

«Les frais professionnels qui peuvent être déduits sont :

- a) les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail;
- b) les frais supplémentaires résultant des repas pris hors du domicile et du travail par équipes;
- c) les autres frais indispensables à l'exercice de la profession;
- d) les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité exercée.

Les frais professionnels mentionnés au premier alinéa, lettres a à c, sont estimés forfaitairement; dans les cas du premier alinéa, lettres a et c, le contribuable peut justifier des frais plus élevés.»

En application de cette disposition, le Département fédéral des finances a édicté une ordonnance sur la déduction des frais professionnels des personnes exerçant une activité lucrative dépendante en matière d'impôt fédéral direct. Pour l'année de référence, le montant forfaitaire des frais professionnels déductibles s'élevait à 3 pour cent du salaire net, avec un minimum annuel de 1 700 francs et un maximum de 3 400 francs; à concurrence de ces montants, le contribuable n'avait pas à justifier ses frais; en revanche, il avait la faculté d'établir que ses frais professionnels étaient plus élevés (*Recueil systématique des lois fédérales 642.11 et 642.118.1* et, pour le taux

applicable en 1995, *Recueil officiel des lois fédérales*, 1994, p. 1673).

La CFPI estime que, si l'on devait recalculer les barèmes en retenant le chiffre correct pour le calcul de l'impôt, le montant moyen des traitements nets n'augmenterait que de 0,08 pour cent, soit de 5 francs suisses par mois. Elle n'indique toutefois pas comment s'effectue ce calcul.

Pour leur part, les requérants, appliquant le taux de 3 pour cent, sur la base d'un gain brut de 100 000 francs suisses par an, parviennent à un montant déductible de 2 429,76 francs (revenu brut : 100 000 francs suisses; revenu net : 100 000 - 19 008, multiplié par 0,03). Sans être en mesure de refaire les calculs de la CFPI, ils estiment que l'erreur commise devrait avoir une incidence de 12,50 francs par mois.

L'erreur commise par la CFPI ne consiste pas seulement dans le fait qu'elle s'est fondée sur le chiffre de 700 au lieu de 1 700 francs suisses, mais aussi dans le fait qu'elle a méconnu le mode de calcul de la déduction (soit 3 pour cent du salaire net, 1 700 francs suisses représentant le minimum de la déduction forfaitaire). En revanche, il n'y a pas à prendre en considération la possibilité d'une déduction plus élevée pour frais supérieurs justifiés, car dans cette hypothèse la diminution d'impôt serait compensée par des dépenses effectives correspondantes à la charge du contribuable.

L'incidence de l'erreur commise ne peut être déterminée en l'état par le Tribunal; elle ne saurait cependant être tenue pour négligeable; elle appelle donc une modification correspondante du barème applicable avec effet dès le mois d'octobre 1995, même si, pour les raisons exposées au considérant 4 ci-dessus, cette modification est sans incidence sur le montant des rémunérations des requérants au titre de ce mois.

Contrairement à l'opinion des requérants, le Tribunal ne saurait retenir que cette erreur entacherait toute l'enquête et les déductions qui en ont été tirées par la CFPI et l'organisation défenderesse.

26. Aux dires des requérants, les indications relatives aux allocations pour personnes à charge seraient fausses. Ils relèvent ainsi que l'allocation pour conjoint à charge passerait de 6 406 à 5 611 francs suisses, alors que l'allocation pour enfant s'élèverait de 3 411 (ou 3 299, selon la date d'entrée en fonction) à 3 562 francs, que l'allocation pour enfant accordée aux fonctionnaires «monoparentaux» passerait de 9 205 à 9 173 francs et que l'allocation pour un dépendant secondaire passerait de 1 452 (ou 1 254, selon la date d'entrée en fonction) à 1 244 francs. Ces chiffres permettraient de douter de l'exactitude des indications données pour les allocations.

La CFPI explique ces variations. Elles seraient dues, d'une part, au fait que, dans l'enquête précédente, l'allocation pour conjoint était payée par trois employeurs alors que, dans la présente enquête, elle n'était plus payée que par un seul employeur. D'autre part, dans l'enquête précédente, les calculs étaient basés sur les salaires nets, alors que le calcul des ajustements intermédiaires était basé sur les salaires bruts; il en est résulté une augmentation trop élevée de l'allocation pour conjoint à charge. A part cela, le calcul de cette allocation s'est effectué dans les deux enquêtes selon la même méthode.

Le Tribunal n'a point de raison de douter des explications de la CFPI.

27. Au sens des requérants, la quarante-deuxième session que la CFPI a tenue à New York du 24 juillet au 14 août 1995 serait entachée de vices de procédure. Aucun document n'aurait été produit dans le délai prévu par le Règlement intérieur de la Commission. Le document préparatoire principal, daté du 2 août 1995, ne pouvait inclure des données complètes, puisque le dernier employeur a été interrogé le 8 août 1995. Les documents n'ont été présentés qu'en une seule langue; certains documents n'ont toujours pas été traduits en français. Le projet de rapport sur la session est daté du dimanche 13 août 1995 alors que le dernier document de travail est daté du 10 août 1995; la Commission a donc délibéré le 11 août, sur la base d'un document qu'elle n'a reçu au mieux que la veille.

La CFPI conteste ces vices de forme. Quant au respect des délais et de la renonciation à une traduction de tous les documents, elle répète qu'il s'agit de règles d'ordre et que tous les intéressés ont implicitement renoncé à leur respect; pour leur part, les représentants du personnel ont renoncé à participer à cette session, de telle sorte que la CFPI n'a pas violé les droits de la représentation du personnel.

Le grief n'est pas fondé pour les motifs déjà exposés au considérant 19 ci-dessus.

28. Aux dires des requérants, les décisions attaquées devraient être annulées parce qu'elles entérinent une décision de la CFPI portant une grave atteinte à leurs droits en raison des résultats manifestement inexacts de l'enquête, d'un

parti pris et d'une volonté délibérée de provoquer une baisse des salaires dans les organisations à Genève, contrairement à l'évolution réelle du marché du travail. En effet, la baisse de 7,4 pour cent à laquelle la CFPI est parvenue ne se concilie pas avec d'autres indications. Ainsi, selon l'Office fédéral de la statistique, les salaires suisses ont progressé, en termes réels, de 0,4 pour cent par an en moyenne de 1990 à 1994; les requérants admettent que ce chiffre n'est pas directement comparable à celui obtenu par la CFPI, mais il donnerait néanmoins une indication significative de l'évolution du niveau des salaires. De même, l'enquête menée au même moment par la CFPI sur la rémunération des professeurs de langue à Genève a produit un résultat en baisse de 1,3 pour cent par rapport au barème en vigueur au 1^{er} janvier 1994; cette baisse s'explique en partie par le fait que les employeurs du secteur public sont les principales références et que ce secteur est soumis à des contraintes budgétaires. Par ailleurs, l'évolution des traitements dans l'administration cantonale ne devrait avoir qu'une incidence limitée, puisque selon le secrétariat de la CFPI une baisse de 7 pour cent dans les salaires de l'administration cantonale aurait eu pour effet une réduction de 0,25 pour cent dans les baisses. La baisse, dénoncée par les requérants, «s'inscrit dans la série de baisses obtenues dans d'autres villes sièges, à l'exception notable de New York». La CFPI aurait consacré beaucoup moins de temps à l'enquête de Genève qu'à celle de New York. Cela démontrerait un parti pris indéniable.

La CFPI conteste ces reproches. Elle relève en particulier qu'elle a mis tout le soin nécessaire à l'enquête de Genève.

Le Tribunal n'est pas à même de qualifier d'inexactes les résultats à la baisse obtenus par la CFPI. D'une manière générale, il faut seulement relever que, comme le remarquent les requérants, les enquêtes menées dans les autres villes sièges, hormis New York, ont aussi conclu à des baisses dans le niveau de la rémunération allouée par les meilleurs employeurs extérieurs (voir le considérant 17 ci-dessus); à Genève même, la rémunération des professeurs de langue aurait baissé de 1,3 pour cent de janvier 1994 à juin 1995. Par ailleurs, le niveau de la rémunération peut différer sensiblement suivant la localité et suivant l'emploi considéré. Des changements dans la méthode régissant l'enquête peuvent aussi expliquer certaines différences et, si ces changements ne sont pas illicites, les conséquences ne le sont pas non plus.

29. Les requérants dénoncent des vices dans la mise en vigueur des nouveaux barèmes. Ceux-ci auraient été appliqués à l'Organisation des Nations Unies avant d'avoir été communiqués à son Secrétaire général. En outre, les agences spécialisées auraient été avisées de manière incorrecte.

Pour autant, les requérants ne mettent en cause ni la validité de la décision de la CFPI ni le devoir de l'Union de la respecter dans la limite exposée au considérant 2 ci-dessus.

Le grief n'est pas sérieux et doit être rejeté.

Les pensions

30. Dans le cadre d'une argumentation subsidiaire, pour le cas où les moyens précédents ne seraient pas admis, les requérants font valoir un double moyen qu'ils n'avaient pas invoqué en instance interne. En bref, le montant de la pension de retraite aurait été calculé à un chiffre trop bas par rapport à une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies -- ce qui serait une erreur de droit -- et, dans ce calcul, effectué sur la base des salaires bruts, en vue d'assurer aux retraités un certain pourcentage de leurs ressources pendant leur activité, on aurait procédé à une déduction insuffisante au titre de la charge fiscale imposée aux retraités, qui bénéficient de moins de possibilités que les travailleurs d'obtenir des déductions fiscales -- ce qui, selon les requérants, serait une erreur de fait. Le montant de la pension a aussi une incidence sur celui des retenues imposées aux fonctionnaires pour assurer son financement.

Selon la jurisprudence, de nouveaux moyens sont admissibles devant le Tribunal s'ils entrent dans le cadre de l'objet du litige défini par les conclusions présentées en instance interne (voir par exemple le jugement 1519, au considérant 14). Le mode de calcul de la pension de retraite étant indiqué, en partie, dans les dispositions relatives aux traitements à partir du 1^{er} octobre 1995, on peut admettre que la contestation de la fixation des traitements depuis cette date implique également la contestation de celle de la pension de retraite. Cette fixation fait aussi grief aux requérants intéressés par le montant futur de ces pensions, indépendamment de la question de savoir si la modification apportée entraîne une augmentation ou une diminution du montant retenu sur le traitement courant.

Les organisations concernées, suivant les recommandations de la CFPI, ont informé les fonctionnaires de la

catégorie des services généraux que le barème révisé tenait compte d'une décision adoptée par l'Assemblée générale en 1993, tendant à modifier la méthode de détermination de la rémunération brute considérée aux fins de la pension; les cotisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, auxquelles s'appliquait le barème révisé, seraient calculées sur la base de la rémunération brute considérée aux fins de la pension et non du traitement brut comme auparavant.

a) Dans leur mémoire de requête, les requérants font valoir que précédemment le montant de la pension et des contributions des fonctionnaires était fixé par rapport au traitement brut; la contribution ne devrait être perçue à l'avenir que sur la base d'une partie du traitement brut, ce qui a été nommé le «revenu brut considéré aux fins de la pension». Le revenu a été fixé à 66,25 pour cent en 1993, chiffre correspondant au taux maximum d'accumulation de la pension, applicable à l'époque pour les fonctionnaires recrutés après le 1^{er} janvier 1983. L'Assemblée générale a décidé de porter le taux maximum à 70 pour cent avec effet au 1^{er} juillet 1995. Aux dires des requérants, «selon l'esprit de la décision prise en 1993, c'est ce dernier chiffre qui aurait dû être utilisé pour l'établissement du barème». A défaut, il y aurait erreur de droit.

La CFPI répond que le taux de conversion a été fixé à 66,25 pour cent en 1994. La même année, les représentants du personnel proposèrent à la CFPI et au Comité mixte de la Caisse commune que ce taux soit porté à 70 pour cent. Le taux de conversion et le taux d'accumulation maximum applicable lorsque le fonctionnaire a atteint un certain nombre d'années de service sont des notions différentes. Il fut alors longuement discuté du rapport entre le taux de conversion et le nombre moyen d'années d'affiliation effectivement accumulées par les retraités. Ni le Comité mixte ni la CFPI n'ont envisagé que le taux de conversion changerait automatiquement si le taux d'accumulation maximum prévu par les Statuts de la Caisse était modifié. Une telle modification aurait exigé que la CFPI examine la question avec le Comité mixte et fasse une recommandation dans ce sens à l'Assemblée générale, que celle-ci approuve le changement recommandé et qu'elle modifie en conséquence l'article 54 des Statuts de la Caisse. Dans une résolution du 18 décembre 1996, l'Assemblée générale a approuvé la décision de la CFPI d'adopter un taux de conversion de 66,25 pour cent. Tout en reconnaissant qu'à l'époque on n'avait pas encore envisagé d'appliquer le chiffre de 70 pour cent également au taux de conversion, les requérants reprochent à la CFPI de n'avoir pas préconisé d'emblée le passage au taux de 70 pour cent. Ils estiment qu'une modification des Statuts de la Caisse n'eût pas été nécessaire.

En définitive, le grief des requérants relève du droit désirable à leurs yeux et non du droit positif; il ne permet donc pas de retenir une erreur de droit.

b) Les requérants reprochent encore une erreur -- selon eux «de fait» -- dans le barème d'imposition applicable aux pensions de retraite. Le barème sur lequel la CFPI s'est fondée serait celui de la charge fiscale imposée à un travailleur -- lequel a la possibilité de déduire du montant imposable les «frais encourus en raison de son activité» et les cotisations sociales payées par les salariés --, alors qu'un retraité ne pourrait bénéficier de tels allègements et aurait à supporter une charge fiscale proportionnellement plus élevée.

La CFPI admet que la déduction a été effectivement opérée sur la base du barème relatif à la charge fiscale d'un salarié. Le problème aurait été évoqué à la CFPI, qui aurait relevé que la question n'avait pas été abordée lorsque la méthode du remplacement du revenu avait été instaurée pour la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. Elle a estimé que l'impôt relatif au revenu des fonctionnaires actifs était en règle générale fixé par elle avec beaucoup de pragmatisme, de telle manière que la rémunération considérée aux fins de la pension soit appropriée. En outre, la méthode consistant à calculer la rémunération considérée au titre de la pension en fonction de la rémunération nette ne se rencontre pas dans les droits nationaux où la rémunération considérée aux fins de la pension correspond le plus souvent à la rémunération brute, c'est-à-dire avant déduction de l'impôt. La CFPI a en conséquence estimé que la méthode actuelle d'établissement du barème des contributions du personnel n'était centrée ni sur les salariés ni sur les retraités; d'un point de vue théorique, d'une étape à l'autre du calcul, on passait de la situation des salariés à celle des retraités, pour revenir ensuite à celle des salariés. Il y avait donc une cohérence certaine entre la prise en compte des déductions fiscales applicables aux salariés et la méthode d'établissement du barème des contributions du personnel.

En réplique, les requérants maintiennent leur point de vue. Ils citent l'avis exprimé à ce sujet par le Comité permanent du Comité mixte de la Caisse commune. Selon celui-ci, il y aurait une incohérence à rechercher le montant de la rémunération nette des retraités et à ne pas déduire la charge fiscale afférente aux retraités.

Les requérants n'exposent pas clairement quelle règle de droit ou quel principe serait violé par la méthode de calcul

utilisée par la CFPI. De toute évidence, la rémunération considérée aux fins de la pension n'est point déterminée selon le principe Flemming et les requérants ne prétendent point qu'elle aurait dû l'être. Ils ne se prévalent pas non plus d'une promesse contraignante relative au niveau de cette rémunération. A défaut de droit démontré, ils ne sauraient se plaindre d'une erreur de méthode conduisant à la détermination de cette rétribution. La CFPI était consciente que la méthode utilisée était discutable et les requérants ont raison d'affirmer que la charge fiscale incombant aux retraités devrait être prise en compte selon les critères qui leur sont propres et non selon ceux qui se rapportent aux salariés; mais il n'est point établi qu'ils en auraient été lésés dans leurs droits. La CFPI se réfère, certes, au principe du maintien du revenu qui aurait déterminé la fixation des pensions de retraite; il n'est cependant ni établi ni même allégué que les organisations se seraient engagées par des règles strictes concernant l'application de ce principe; on ignore aussi quelle serait l'incidence quantitative d'un changement dans le calcul de la charge fiscale sur le montant de la pension. Dans ces conditions, le Tribunal ne saurait de toute façon retenir que la CFPI aurait abusé de son pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode utilisée à ce sujet.

Le grief se révèle donc mal fondé.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Union appliquera un nouveau barème à la rémunération des requérants, conformément à ce qui est indiqué au considérant 25.
2. L'Union versera à chacun des requérants la somme de 200 francs suisses à titre de dépens.
3. Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

A.B. Gardner