

**106<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 2778**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formées par M. G. J. B., M. G. D., M. M. G. et M<sup>me</sup> S. M. A. le 20 août 2007 et régularisées le 23 novembre 2007, les réponses de l'Organisation du 11 mars 2008, la réplique des requérants du 18 juin et la duplique du CERN du 16 octobre 2008;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Tous les cinq ans, le CERN procède à un examen général des conditions financières et sociales applicables aux membres de son personnel afin d'en évaluer la «compétitivité». Ces examens quinquennaux sont effectués selon des principes et des procédures définis à l'annexe A1 au Statut du personnel. Six mois au moins avant le début d'un tel examen, le Conseil du CERN décide quelles seront les conditions financières et sociales visées par l'examen et choisit les employeurs auprès desquels les informations nécessaires seront recueillies; les conditions d'emploi qu'ils offrent seront alors comparées avec celles offertes par l'Organisation. Les données ainsi recueillies sont analysées en tenant compte des besoins particuliers du CERN. Utilisant ces données et analyses comme guide, le Conseil peut

ensuite décider d'adapter les rémunérations et, le cas échéant, d'autres conditions financières de l'Organisation.

Dans le cadre de l'examen quinquennal de 2005, des données financières et sociales furent collectées auprès des organismes comparateurs retenus, et plusieurs groupes d'étude furent mis en place, dont un chargé d'établir le rapport sur le recrutement et la fidélisation du personnel. Ce rapport fit notamment apparaître que le bassin de recrutement principal du CERN était l'industrie. Par la suite, la direction présenta, sous forme de tableaux comparatifs, les résultats de la collecte des données concernant le niveau des salaires. Plusieurs réunions du Comité de concertation permanent\* et du Forum tripartite sur les conditions d'emploi\*\* s'ensuivirent. A l'issue des discussions, la direction soumit ses propositions au Comité des finances et au Conseil pour décision. Sur la question du barème des traitements de base, elle estimait qu'étant donné «la situation généralement favorable de l'Organisation en ce qui concerne le recrutement et la fidélisation du personnel» et l'accent que le nouveau système devait mettre sur l'avancement au mérite, il n'était pas nécessaire de relever le barème des traitements à l'entrée des filières de carrière. En revanche, pour tenir compte des comparaisons salariales, elle proposait des augmentations au sommet de la plupart des filières, le bénéfice des rémunérations indiciaires correspondantes étant subordonné à un avancement au mérite accordé selon des critères sélectifs. A cette fin, elle suggérait d'ajouter des «incréments» aux «zones d'avancement exceptionnel», qui deviendraient des «extensions exceptionnelles de carrière». S'agissant de la structure des carrières et du système d'avancement, il était notamment proposé de modifier la valeur de l'échelon périodique annuel afin de pouvoir accorder davantage

---

\* Le Comité de concertation permanent est un organe statutaire au sein duquel la direction et l'Association du personnel du CERN tentent de parvenir à une position commune sur des questions générales concernant le personnel.

\*\* Le Forum tripartite sur les conditions d'emploi est un organe consultatif du Conseil du CERN composé de représentants des Etats membres, de la direction et de l'Association du personnel, chargé notamment d'étudier des aspects de la rémunération et des conditions d'emploi au CERN.

d'avancements au mérite. Outre ces mesures, la direction proposait notamment d'augmenter le montant de l'allocation de famille ainsi que de l'allocation pour enfant à charge, de créer une allocation petite enfance, de prolonger le congé de maternité payé pour les parents isolés et de mettre à disposition un nombre limité de places de crèche. Le Conseil approuva l'ensemble des propositions le 19 octobre 2006. Les Statut et Règlement du personnel furent modifiés en conséquence et une version révisée de ces textes, qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, fut approuvée par le Conseil lors de la session qu'il tint les 14 et 15 décembre 2006.

Les requérants sont des membres du personnel du CERN qui relèvent chacun d'une filière de carrière différente. Ce sont des représentants, anciens ou actuels, de l'Association du personnel qui ont participé à l'examen quinquennal effectué en 2005. Par courriel du 23 janvier 2007, ils se virent communiquer leur décompte de paye pour le mois de janvier 2007. Le 23 mars 2007, ils présentèrent chacun un recours au Directeur général, contestant la décision de leur payer la somme indiquée sur leur bulletin de paye, au motif que cette somme était sensiblement inférieure à celle qui leur était légalement due. Ils soutenaient notamment que le fondement juridique de cette décision, à savoir la décision du Conseil du 19 octobre 2006, était lui-même illégal. Selon eux, le Conseil avait approuvé «une proposition d'augmentation de 0% du niveau des salaires, camouflée par des éléments qui n'ont rien à voir avec celui-ci», alors que, suivant la filière de carrière, les salaires correspondants dans le secteur de référence — l'industrie suisse — étaient de 10 à 40 pour cent supérieurs. Ils demandaient à être autorisés à saisir directement le Tribunal, ce qui leur fut accordé par une lettre du Directeur général du 23 mai 2007, qui constitue la décision attaquée. Les requérants précisent qu'ils attaquent également, par voie d'exception, la décision du Conseil du 19 octobre 2006.

B. Les requérants invoquent en premier lieu le non-respect des principes généraux du droit dégagés par le Tribunal en matière d'ajustement des salaires. Sur ce point, ils dénoncent une absence de

transparence. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, et en particulier au jugement 1821, ils critiquent la méthodologie ayant servi de base à l'examen quinquennal de 2005 en ce que, notamment, le mode de synthèse et d'utilisation des données recueillies n'était pas dénué d'ambiguïté. Ils déplorent le fait qu'aucun chiffre global n'ait été communiqué concernant la différence entre les niveaux de salaire au CERN et chez les employeurs de référence, différence qui était pourtant de 20 pour cent en moyenne. Puisque, face à un tel écart, l'Organisation n'a pas accordé d'augmentation à son personnel, les données et analyses n'ont, selon eux, pas été utilisées «comme guide». Ils prétendent que le CERN a simplement souhaité faire des économies. Or, aux termes du jugement 1821, le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas en soi un motif valable pour s'écarter de la méthodologie. Conformément à celle-ci, l'examen quinquennal devait couvrir les aspects liés à la rémunération et pouvait, seulement, couvrir d'autres domaines. Dans la mesure où des données sur le système d'avancement et la structure des carrières ont été incluses dans celles relatives aux rémunérations, les calculs ont été faussés car les deux catégories de données relèvent d'employeurs de référence différents.

En deuxième lieu, les requérants soutiennent que des conclusions manifestement erronées ont été tirées du dossier. En effet, en considérant qu'il n'était pas nécessaire de relever le barème des traitements à l'entrée des filières de carrière, la direction a, d'après eux, perdu de vue les difficultés de recrutement et de fidélisation du personnel et l'objectif premier de l'examen quinquennal, qui est de garantir des conditions financières permettant au CERN d'engager et de retenir en son sein des personnes de la plus haute compétence, de la plus grande intégrité et physiquement aptes. Par ailleurs, le personnel a été berné puisque l'inclusion de données sur le système d'avancement et la structure des carrières dans celles relatives aux rémunérations lui a été présentée comme une mesure favorable, alors que le nouveau système augmente considérablement le caractère discrétionnaire de l'avancement et diminue les chances de promotion.

Citant la jurisprudence du Tribunal, les requérants invoquent, en dernier lieu, la violation par le CERN des principes généraux du droit relatifs au devoir de loyauté réciproque et à la confiance mutuelle.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions du 23 mai 2007 et d'en tirer toutes les conséquences de droit, à savoir invalider le barème des traitements résultant du dernier examen quinquennal et renvoyer l'affaire devant l'Organisation afin qu'elle adopte une nouvelle décision fondée sur un nouveau barème conforme au droit. Ils sollicitent en outre l'octroi de dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, le CERN fait tout d'abord remarquer que les requêtes ont été introduites sous l'égide de l'Association du personnel et s'inscrivent dans la «stratégie de défense juridique» que celle-ci a mise en œuvre contre l'administration. Il indique que les critiques tardives formulées par les requérants au sujet de la méthodologie l'amènent à s'interroger sur la bonne foi de l'Association qui, tout au long du processus de révision, n'a pas contesté la méthodologie elle-même, mais son application.

La défenderesse soutient que la décision contestée est conforme aux Statut et Règlement du personnel, et notamment aux dispositions de l'annexe A1 qui contient les règles régissant l'examen quinquennal dont l'objectif est de maintenir la capacité de l'Organisation à recruter et fidéliser du personnel hautement qualifié provenant de tous ses Etats membres, et non de protéger le pouvoir d'achat assuré par la rémunération qu'elle verse à ses fonctionnaires. Elle explique que, puisque le bassin de recrutement principal du CERN était l'industrie, l'analyse des résultats de la comparaison des conditions salariales devait se concentrer sur les niveaux de salaire prévalant dans ce secteur et, en particulier, dans l'industrie suisse, qui offre les niveaux de salaire les plus élevés. Néanmoins, souligne-t-elle, l'annexe A1 ne prévoit aucune transposition automatique desdits résultats dans le barème des traitements du CERN.

En réponse au premier moyen développé par les requérants, la défenderesse affirme que le Conseil a mis en place une méthode claire et prévisible pour l'utilisation des données recueillies. Sur la question

du prétendu manque de transparence, elle rappelle que des tableaux comparant dans le détail les traitements versés par le CERN avec les salaires de l'industrie suisse les plus compétitifs ont été fournis, et elle indique les motifs pour lesquels les résultats de la comparaison ne pouvaient se traduire par un chiffre global. Si le CERN avait eu l'intention d'utiliser l'examen quinquennal pour réaliser des économies, le Conseil n'aurait pas, selon elle, décidé de réexaminer, en sus des niveaux de salaire, de nombreuses autres conditions financières et sociales. Sur ce point, elle ajoute que les faits à l'origine de l'affaire ayant conduit au jugement 1821 sont distincts de ceux de l'espèce. Elle considère par ailleurs qu'il était tout à fait cohérent de prendre l'industrie suisse comme comparateur pour les niveaux de salaire ainsi que pour l'avancement et la structure des carrières, dès lors que le montant de rémunération global qu'un employé peut accumuler au cours de sa carrière est fonction tant du niveau de son salaire que de son avancement. L'Organisation indique qu'après avoir pris connaissance des résultats de la comparaison des salaires, le Conseil les a mis en relation avec l'analyse faite par la direction des données collectées sur la situation de l'Organisation en matière de recrutement et de fidélisation du personnel. La situation dans ce domaine étant globalement satisfaisante, il en a conclu qu'un relèvement général du barème n'était pas justifié et il a décidé de faire face aux problèmes ponctuels qui avaient été identifiés dans le rapport sur le recrutement et la fidélisation du personnel en améliorant la compétitivité de l'Organisation par des mesures ciblées ayant un impact direct sur le niveau des traitements, qui ont été complétées par un large éventail de mesures sociales, ce qui a considérablement renforcé le caractère attractif du CERN en tant qu'employeur. Les données et analyses ont donc bien été utilisées comme guide.

S'agissant du deuxième moyen, la défenderesse répond qu'elle a correctement apprécié la situation en matière de recrutement et de fidélisation du personnel. Si le rapport rendu sur cette question a établi que le CERN connaissait des difficultés de recrutement concernant certaines catégories de personnel, il n'a pas fait apparaître que les conditions financières étaient globalement insuffisantes. Les mesures

prises par le CERN — qui n'a jamais perdu de vue l'objectif de l'examen quinquennal — constituent une réponse appropriée aux difficultés constatées et non une application arbitraire de son pouvoir d'appréciation. L'Organisation relève que le barème des traitements mis en place à la suite de l'examen quinquennal de 2005 offre aux membres du personnel particulièrement performants des perspectives d'avancement sensiblement meilleures. Elle fait grief aux requérants de passer sous silence les mesures favorables au personnel qui ont par ailleurs été adoptées.

Enfin, l'Organisation considère que, puisque le deuxième moyen est dénué de fondement, celui concernant la prétendue violation des principes relatifs au devoir de loyauté réciproque et à la confiance mutuelle l'est également.

D. Dans leur réplique, les requérants, constatant que les parties ne parviennent à s'entendre sur pratiquement aucun élément, y compris de nature factuelle, sollicitent un débat oral.

Quant à leurs moyens, ils précisent que, s'ils critiquent la méthodologie utilisée pour procéder à l'examen quinquennal, ils n'entendent pas pour autant mettre en cause sa légitimité et contestent seulement l'application qui en a été faite. Ils font valoir que le CERN tente de justifier les «manœuvres» de la direction qui ont consisté à tout centrer sur le recrutement et la fidélisation du personnel, à se livrer au mépris de toute rigueur méthodologique à une analyse contestable de la situation dans ce domaine et à mettre en avant quelques mesures censées remédier aux problèmes identifiés pour refuser tout relèvement des traitements, alors que les mesures en question ne résolvaient en rien lesdits problèmes. Ils rappellent que l'examen quinquennal poursuivait deux objectifs, le second étant de garantir que les conditions d'emploi au CERN restent conformes à la situation prévalant dans les Etats membres.

E. Dans sa duplique, le CERN dénonce la volonté systématique des requérants d'attaquer tout élément de la description qu'il a faite du processus suivi lors de l'examen quinquennal, lequel visait à maintenir

la capacité du CERN à recruter et fidéliser un personnel hautement qualifié provenant de tous ses Etats membres. Il fait valoir que les décisions prises à l'issue de l'examen quinquennal ont généré des avantages financiers importants pour les membres du personnel. En procédant notamment au renforcement de la reconnaissance du mérite dans le mécanisme d'avancement, l'Organisation a fait un grand pas vers un système plus adapté à ses besoins en ressources humaines hautement qualifiées.

### CONSIDÈRE :

1. Par une décision du 19 octobre 2006, le Conseil du CERN a approuvé, à l'unanimité, un ensemble de mesures proposées par la direction en vue de tirer les conséquences de l'examen quinquennal des conditions financières et sociales applicables aux membres du personnel de l'Organisation, réalisé au titre de l'année 2005.

L'annexe A1 au Statut du personnel prévoit en effet que ces conditions financières et sociales, et en particulier les rémunérations, fassent l'objet de tels examens quinquennaux, afin qu'il soit procédé à leur éventuelle révision en fonction des résultats d'une étude d'ensemble des conditions offertes, à titre comparatif, par certains autres employeurs choisis comme termes de référence. Le barème des traitements de base fixé à cette occasion est du reste lui-même soumis à un examen annuel visant à en réajuster régulièrement le niveau entre deux examens quinquennaux grâce à l'utilisation d'un «indice des traitements» calculé à cet effet.

2. Conformément aux procédures applicables au sein de l'Organisation, la décision du Conseil du 19 octobre 2006 avait été précédée de nombreuses réunions du Comité de concertation permanent ainsi que du Forum tripartite sur les conditions d'emploi, au cours desquelles l'Association du personnel avait notamment manifesté une vive hostilité aux propositions de la direction relatives à l'évolution des rémunérations. Tout en soulignant par ailleurs qu'elle n'entendait pas s'opposer aux nombreuses mesures envisagées

touchant aux autres conditions d'emploi prises en compte dans le cadre de l'examen quinquennal, qui conféraient pour leur part divers nouveaux avantages aux membres du personnel de l'Organisation, elle reprochait en effet à la direction de n'avoir prévu aucun relèvement général du barème des traitements de base.

De fait, et alors même que l'étude comparative ci-dessus évoquée avait révélé l'existence — au moins pour certaines catégories d'emplois — d'un différentiel de rémunération sensible au détriment des membres du personnel du CERN, le choix retenu par la direction sur ce point, qui a été approuvé par le Conseil, fut précisément d'exclure un tel relèvement général au profit d'améliorations ponctuelles plus sélectives de ce barème. C'est ainsi que la décision du 19 octobre 2006 se bornait à prévoir, à cet égard, une extension de l'échelle indiciaire au sommet de la plupart des filières de carrière en vue d'améliorer notamment la rémunération perçue par les membres du personnel accédant à ce niveau au sein de la filière par voie d'avancement au mérite. Selon l'analyse de la direction, en effet, le différentiel de rémunération mis en évidence par l'étude comparative concernait principalement la partie supérieure de ces filières. Dans la mesure où, selon les conclusions d'un rapport sur le recrutement et la fidélisation du personnel au cours de la période allant de janvier 2000 à décembre 2004, le CERN jouissait par ailleurs d'une situation globalement favorable dans ces domaines, il n'apparaissait pas nécessaire de prévoir un relèvement plus général du barème des traitements de base.

3. Prolongeant désormais ce débat au contentieux, les quatre requérants, qui exercent ou ont exercé des responsabilités au sein de l'Association du personnel mais agissent devant le Tribunal de céans à titre personnel, contestent la fixation du montant de leur rémunération à compter du début de l'année 2007, telle qu'elle s'est manifestée par l'établissement de leurs décomptes de paye respectifs du mois de janvier. Ils estiment en effet qu'ils auraient dû bénéficier, si l'Organisation avait tiré des conclusions valables de l'examen

quinquennal, de traitements nettement supérieurs à ceux qui leur ont alors été attribués.

Par les présentes requêtes, ils sollicitent l'annulation des décisions en date du 23 mai 2007 par lesquelles le Directeur général a rejeté les recours qu'ils avaient formés à ce sujet, tout en les autorisant, en application de l'article S VI 1.07 du Statut du personnel, à saisir directement le Tribunal.

4. Les quatre requêtes soulèvent, en fait et en droit, des questions identiques et tendent au même résultat. Il y a donc lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

5. Dans leur réplique, les requérants ont sollicité la tenue d'un débat oral. Eu égard à l'abondance et au caractère très explicite des écritures et des pièces produites par les parties, le Tribunal s'estime cependant pleinement éclairé sur l'affaire et ne juge donc pas utile de faire droit à cette demande.

6. A l'appui de leurs requêtes, dont l'argumentation repose en totalité sur la contestation, par voie d'exception, de la légalité de la décision réglementaire du 19 octobre 2006 constituant le fondement juridique des actes attaqués, les requérants soutiennent tout d'abord que cette décision serait intervenue en violation des principes qui s'imposent aux organisations internationales en matière d'ajustement des salaires des fonctionnaires.

7. Les principes dégagés par la jurisprudence en vue de définir les limites du pouvoir d'appréciation dont disposent ces organisations en la matière ont été résumés au considérant 7 du jugement 1821, et repris dans les jugements 1912 et 1913, dans des termes qui demeurent aujourd'hui tout à fait pertinents et qu'il importe ici de reproduire :

- «a) une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale (voir le jugement 1682, [...] au considérant 6);

- b) la méthodologie choisie doit permettre l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents (voir les jugements 1265, [...] au considérant 27, et 1419, [...] au considérant 30);
- c) lorsqu'une méthodologie se réfère à une norme extérieure mais autorise le conseil d'administration à s'écarter de cette norme, l'Organisation a le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence (voir le jugement 1682, encore au considérant 6);
- d) si la nécessité de réaliser des économies est un facteur valable à prendre en compte pour l'ajustement des salaires, à condition que la méthodologie retenue soit objective, stable et prévisible (voir le jugement 1329, [...] au considérant 21), le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas, en soi, un motif valable pour s'écarter d'une norme de référence préétablie (voir les jugements 1682, au considérant 7, et 990, [...] au considérant 6).»

8. En l'espèce, les requérants ont émis, dans leurs requêtes, diverses critiques à l'encontre de la méthodologie, définie par l'annexe A1 au Statut du personnel, qui a présidé à l'examen quinquennal de 2005. Ils en soulignent en effet l'excessive lourdeur ainsi que l'insuffisante adaptation aux objectifs d'un tel examen. Ces critiques rejoignent au demeurant celles qui ont été exprimées à cet égard par la direction elle-même et qui ont conduit, depuis lors, à simplifier et à rationaliser davantage le dispositif ainsi prévu en procédant, en vue des prochains examens quinquennaux, à une révision de l'annexe A1 adoptée par le Conseil en juin 2007.

Cependant, et comme ils ont d'ailleurs tenu à le souligner expressément dans leur réplique, les requérants n'ont pas pour autant entendu mettre en cause la légalité de la méthodologie antérieurement en vigueur, mais seulement l'application qui en a été faite lors de l'examen quinquennal de 2005. Le Tribunal n'a donc pas, en particulier, à s'interroger sur la conformité de cette méthodologie aux deux premiers principes énumérés dans les jugements 1821, 1912 et 1913.

9. Le respect du troisième des principes ainsi rappelés, qui touche aux conditions dans lesquelles l'Organisation peut choisir de s'écarter d'une norme, est en revanche au cœur de l'argumentation des

requérants. Ceux-ci soutiennent en effet que, dès lors que l'étude comparative des rémunérations à laquelle il a été procédé, et dont les termes de référence avaient été auparavant approuvés par le Conseil en juin 2004, a conduit à mettre en évidence un net différentiel en défaveur du personnel du CERN, l'Organisation aurait été tenue de revaloriser, au moins dans une certaine mesure, son barème des traitements de base.

10. Le Tribunal ne retiendra pas les critiques des requérants concernant les conditions dans lesquelles a été élaborée l'étude comparative en cause. Certes, et ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, la procédure alors prévue par l'annexe A1 au Statut n'était pas exempte de défauts. Mais les griefs selon lesquels cette étude aurait été viciée par un manque de transparence des données chiffrées et par un mélange de données hétérogènes ne sont pas fondés. En particulier, le fait que le différentiel de rémunération constaté n'était pas exprimé en chiffres globaux ne saurait surprendre, eu égard à la multiplicité et à l'extrême diversité des types d'emplois, des niveaux de carrière et des employeurs de référence visés, qui ne facilitaient guère l'établissement de données aussi synthétiques. Contrairement aux allégations des requérants, les documents comparatifs élaborés dans le cadre de cette étude étaient bien, à quelques exceptions près, aisément exploitables.

Enfin, ni la circonstance — sur laquelle le Tribunal reviendra plus loin — que la comparaison des rémunérations ait revêtu un caractère obligatoire dans le cadre de l'examen quinquennal, alors que celle des autres conditions financières n'était que facultative, ni le fait que les employeurs de référence pris en compte ne soient pas les mêmes pour ces différents exercices ne faisaient obstacle à l'utilisation conjointe de chiffres concernant ces deux types de données, dès lors que celle-ci se faisait avec les précautions méthodologiques requises.

11. Sur le plan juridique, la réponse à apporter à l'argumentation des requérants exige d'examiner différentes questions préalables touchant à l'interprétation des dispositions de l'annexe A1 au Statut du

personnel, qui, du moins dans leur rédaction alors en vigueur, recélaient de multiples et regrettables ambiguïtés.

12. La première de ces questions, et non la moindre, est celle de déterminer l'objet même de l'examen quinquennal des conditions financières et sociales applicables au personnel.

Selon l'Organisation, cet examen aurait pour unique objet de garantir que ces conditions lui permettent de recruter et de fidéliser un personnel hautement qualifié provenant de tous les Etats membres. Sur ce point, force est de constater, avec les requérants, qu'une telle analyse, si elle est conforme au libellé de l'annexe A1 tel qu'issu de sa révision en juin 2007, elle n'est pas exacte au regard de celui en vigueur au moment des faits. La version de cette annexe qui était alors applicable prévoyait en effet, au paragraphe 1 du point A) de sa section I, que l'examen quinquennal avait également pour objet de «garantir que ces conditions [financières et sociales] restent conformes à la situation prévalant dans les Etats membres», ce qui, au premier abord, serait plutôt de nature à accréditer la thèse d'un réajustement impératif en cas de dégradation de ces conditions par rapport à celles offertes par les différents employeurs de référence.

Mais, d'une part, le but ultime de l'examen quinquennal est bien, comme dans les diverses autres organisations internationales qui connaissent un tel système de réexamen périodique des conditions financières et sociales, de permettre au CERN de disposer d'un personnel de haute qualité. En vérité, le respect d'une certaine équivalence avec les conditions offertes par d'autres employeurs s'analyse donc plus comme un simple moyen d'atteindre cet objectif que comme un objectif en soi. Au demeurant, le caractère tout à fait consensuel de la révision de l'annexe A1 intervenue en juin 2007 — qui avait alors notamment été saluée par l'Association du personnel bien qu'elle fasse ainsi disparaître, précisément, la référence à cette équivalence de conditions d'emploi — montre que la nécessité de garantir à l'Organisation un recrutement de qualité avait bien été conçue dès l'origine comme l'objet essentiel de l'examen quinquennal.

D'autre part, et en tout état de cause, il convient de souligner que l'objectif d'équivalence qui était formellement affiché par l'ancienne rédaction du texte ne portait pas spécifiquement sur les rémunérations, mais, plus globalement, sur l'ensemble des «conditions financières et sociales» applicables aux membres du personnel de l'Organisation.

13. Il est vrai que se pose alors une deuxième question, qui est de déterminer si, comme le soutiennent les requérants, les règles présidant à l'examen quinquennal impliquent obligatoirement que l'Organisation procède à un relèvement du barème des traitements en cas de constatation d'une évolution comparative nettement défavorable des rémunérations, ou si elle peut tenir compte, pour arrêter sa décision sur ce point, de l'évolution d'autres conditions d'emploi financières ou sociales.

14. Selon les termes du paragraphe 3 du point A) de la section I de l'annexe A1 au Statut, dans sa rédaction alors en vigueur, «[l]es conditions financières de l'Organisation visées par l'examen [étaie]nt, à titre obligatoire, les rémunérations, et, à titre facultatif», diverses autres conditions d'emploi, parmi lesquelles étaient notamment mentionnées les diverses «allocations», «indemnités», «gratifications» ou «primes» ainsi que «les contributions sociales afférentes aux rémunérations» et «les prestations sociales, dans la mesure du possible».

Après avoir indiqué les points sur lesquels devaient porter les décisions à prendre au moins six mois avant le début de l'examen quinquennal, soit «la nature des conditions financières qui fer[ai]ent l'objet d'un examen», «les organismes auprès desquels les données pertinentes ser[ai]ent collectées», «la nature des informations comparatives qui ser[ai]ent collectées et analysées» et «les modalités de collecte et d'analyse des éléments de l'examen», l'annexe A1 disposait, au paragraphe 6 du point A) de sa section I, que :

«L'analyse des données collectées indique la position de l'Organisation en matière de niveau et d'évolution des rémunérations. Ces éléments sont mis en relation avec les données relatives aux besoins particuliers de

l'Organisation, notamment en matière d'engagement et de rétention de son personnel.»

Enfin, le paragraphe 7 du point A) de la section I de cette annexe prévoyait que :

«Ces données et analyses utilisées comme guide, le Conseil décide de l'éventuelle adaptation des rémunérations et, le cas échéant, des autres conditions financières de l'Organisation, conformément aux procédures applicables.»

15. Bien que ces dispositions soient, là encore, quelque peu ambiguës, le Tribunal constate qu'elles n'imposent pas que l'éventuelle évolution des traitements soit décidée, indépendamment de toute prise en compte des éléments relatifs aux autres conditions financières, sur la seule base de l'évaluation comparative de ces traitements eux-mêmes. Sans doute résulte-t-il des termes mêmes du paragraphe 3 du point A) de la section I que les rémunérations doivent impérativement figurer parmi les conditions financières concernées par l'étude comparative alors que les autres conditions financières ne sont intégrées dans cet exercice que de façon facultative, selon les choix opérés par le Conseil, et l'on peut en outre déduire de la combinaison de l'ensemble des dispositions en cause que l'Organisation a bien l'obligation de s'interroger, à l'issue de l'examen quinquennal, sur la nécessité d'une éventuelle adaptation des rémunérations. Mais ces considérations n'impliquent nullement, en elles-mêmes, que les conséquences à tirer de l'étude comparative des traitements soient pour autant déterminées en faisant abstraction des éléments d'information relatifs aux autres conditions financières prises en compte dans le cadre de cet examen.

Du reste, dès lors que, comme il a été indiqué plus haut, l'objectif ultime de l'exercice en cause est de permettre à l'Organisation de disposer d'un personnel du meilleur niveau, il apparaît naturel que celle-ci soit en droit de privilégier l'octroi aux membres de son personnel d'avantages portant sur d'autres conditions d'emploi que les rémunérations, si un tel choix lui paraît plus adapté au regard de cet objectif.

Dans la mesure où, s'agissant de l'examen quinquennal de 2005, le Conseil avait décidé de faire porter l'étude comparative sur de nombreuses conditions financières ou sociales, rien ne lui interdisait d'adopter à l'issue de cet examen, comme il l'a fait en l'espèce lors de sa réunion du 19 octobre 2006, un train de mesures d'ensemble touchant à ces diverses conditions, plutôt que de procéder à une revalorisation générale des traitements.

En outre, le Tribunal relève que, même si les dispositions précitées devaient être interprétées comme excluant une telle prise en compte conjointe des données relatives aux traitements et de celles concernant d'autres conditions d'emploi, elles n'imposent nullement, en tout état de cause, que l'«éventuelle adaptation des rémunérations» qu'elles visent prenne nécessairement la forme d'un relèvement général du barème des traitements. Or, en dépit de leur impact évidemment plus modeste, les mesures touchant à l'échelle indiciaire de certaines filières de carrière et aux modalités de progression de rémunération décidées en l'espèce par le Conseil, qui avaient une incidence sur le montant des traitements versés aux membres du personnel concernés, avaient bien pour objet une certaine adaptation des rémunérations.

16. Enfin, l'examen des dispositions susmentionnées amène à s'interroger sur la portée exacte du «guide» auquel le Conseil est invité à se référer pour arrêter ses décisions à l'issue de l'examen quinquennal.

Conformément à la jurisprudence, telle qu'issue notamment des jugements 1419, 1821 et 1912, l'utilisation d'une telle norme de référence à titre de guide ou d'orientation présente bien le caractère d'une obligation juridique. Il en résulte que, même si l'organe de décision a la faculté de choisir de s'en écarter, il n'en est pas moins tenu de tenter de s'en inspirer.

Mais le «guide» visé par l'annexe A1 n'était pas, aux termes des dispositions précitées, le seul résultat de l'étude comparative des rémunérations. Il consistait en effet, de façon beaucoup plus générale, dans la prise en compte de l'ensemble des «données et analyses» préparatoires à l'examen quinquennal, au nombre desquelles figuraient

au demeurant expressément les «données relatives aux besoins particuliers de l'Organisation, notamment en matière d'engagement et de rétention de son personnel». Or la décision du 19 octobre 2006 se fondait bien sur ces différentes données et analyses et, en particulier, sur celles touchant aux besoins de l'Organisation ainsi évoqués. On ne saurait donc considérer que le Conseil se soit, en l'occurrence, écarté de ce guide.

Au surplus, et à supposer même que tel eût été le cas, il résulte des jugements 1682, 1821, 1912 et 1913 que l'Organisation était de toute façon en droit de s'écarter de la norme de référence, pour peu qu'elle justifie des motifs la conduisant à ne pas suivre celle-ci. Or la proposition approuvée par le Conseil indiquait de façon précise les motifs, tenant notamment à la qualité du recrutement et à la fidélisation du personnel, ainsi qu'à la volonté de promouvoir un système d'avancement au mérite permettant des progressions de carrière plus rapides, sur lesquels se fondait la décision adoptée. Le Tribunal a en outre précisé, dans les jugements 1912 et 1996, que les critères retenus pour s'écarter ainsi d'une norme de référence ou d'une orientation devaient être objectifs, adéquats et connus du personnel; ces trois conditions étaient bien remplies en l'espèce.

17. A cet égard, les requérants ne sont en particulier pas fondés à soutenir que la décision du Conseil aurait été prise, en violation du quatrième principe rappelé par les jugements 1821, 1912 et 1913, afin de réaliser des économies aux dépens du personnel. Sans doute les préoccupations budgétaires n'étaient-elles pas totalement étrangères au choix ainsi retenu d'une absence de relèvement général du barème des traitements. Mais il convient de rappeler que le Conseil a parallèlement approuvé, par sa même décision du 19 octobre 2006, un train de mesures d'ensemble touchant à diverses autres conditions financières ou sociales prises en compte dans le cadre de l'examen quinquennal. Or on ne peut manquer de noter que le coût total de ces mesures, dont le financement a d'ailleurs exigé le versement de contributions supplémentaires des Etats membres, s'élevait — indépendamment de l'incidence budgétaire de celles relatives aux traitements — à 7,5

millions de francs suisses. Dans ces conditions, le Tribunal ne peut suivre les requérants lorsqu'ils soutiennent que l'Organisation aurait eu pour seul objectif, dans les choix ainsi arrêtés à l'issue de l'examen quinquennal, de limiter ses dépenses en personnel.

18. En définitive, et eu égard au caractère très imprécis des dispositions précitées de l'annexe A1 au Statut, qui en réalité rendait celles-ci peu contraignantes, le Tribunal ne peut que constater que l'Organisation était en droit de refuser le relèvement général du barème des traitements réclamé par les requérants.

19. Il n'en irait différemment, en vertu d'un principe dégagé par le jugement 1912 en complément de ceux rappelés au considérant 7 ci-dessus, que si la décision litigieuse avait pour effet de porter atteinte à la vocation reconnue aux agents des organisations internationales d'obtenir — dans l'intérêt même du service public international — un niveau de rémunération égal à celui des pays où, à qualification comparable, le niveau de salaire est le plus élevé.

Mais, s'il ne peut être déterminé avec une parfaite précision, le différentiel de rémunération à prendre en considération en l'espèce ne saurait en tout état de cause atteindre l'ampleur des chiffres cités par les requérants. D'une part, en effet, les estimations des intéressés se réfèrent, pour l'essentiel, au niveau de salaire pratiqué dans la seule industrie suisse. Or, même si celle-ci constitue le principal bassin de recrutement de l'Organisation et s'il avait été décidé, dans le cadre de l'examen quinquennal, de concentrer l'analyse de la comparaison des traitements sur ce bassin, les salaires pratiqués dans l'industrie suisse ne sauraient servir d'unique terme de référence pour évaluer le niveau de rémunération des pays auxquels se réfère le principe ainsi défini. D'autre part, il convient de relever que les chiffres cités par les requérants ne tiennent pas compte de l'incidence sur les traitements versés par l'Organisation des mesures, déjà évoquées plus haut, touchant à l'échelle indiciaire de diverses filières de carrière et à certaines modalités de progression de la rémunération. Eu égard, par ailleurs, à la teneur des motifs, précédemment rappelés, qui ont présidé

à la décision du Conseil, il n'est donc pas établi que celle-ci aurait eu pour effet, selon les critères exigés par le jugement 1912 pour justifier une censure sur ce fondement, de maintenir les salaires des intéressés, sans motivation raisonnable, à un niveau qui serait manifestement insuffisant.

20. Les requérants soutiennent ensuite que le Conseil, en adoptant la décision du 19 octobre 2006, aurait tiré des conclusions manifestement erronées des données qui lui étaient soumises.

Ils contestent notamment à cet égard la validité du constat opéré par le Conseil, selon lequel l'Organisation jouirait d'une situation généralement favorable quant à la qualité du recrutement et à la fidélisation de son personnel, et affirment que le CERN n'aurait pas suffisamment tenu compte de la nécessité de s'attacher les services de fonctionnaires du meilleur niveau.

Ils critiquent également, avec vigueur, la présentation favorable faite par la défenderesse des nouvelles dispositions prévues en matière de progression salariale, qui leur paraît sans rapport avec les avantages, selon eux très réduits, qui en résulteraient effectivement pour les membres du personnel. Sur ce dernier point, le Tribunal relève d'ailleurs que leur argumentation ne saurait être pleinement convaincante, dès lors que les requérants négligent, à tort, de tenir compte de certaines des mesures en cause, telles que l'aménagement de nouvelles «extensions exceptionnelles de carrière» ou la suppression de l'ancienne «zone orange» correspondant à des périodes d'avancement d'échelon limité.

Mais, en tout état de cause, l'ensemble des contestations ainsi soulevées, qui conduisent les parties à s'interroger, par exemple, sur la question de savoir si certains obstacles au recrutement seraient mieux combattus par une hausse générale des traitements que par des mesures salariales sélectives, ou encore si un développement de l'avancement au mérite serait plus favorable qu'une augmentation des rémunérations du point de vue de la fidélisation du personnel, se rapportent en réalité à de purs choix de gestion. Or, en vertu d'une jurisprudence constante, de tels choix, qui relèvent du pouvoir d'appréciation des dirigeants de

l'organisation, ne sauraient être censurés par le Tribunal que dans l'hypothèse où ces derniers auraient fait de ce pouvoir un usage manifestement abusif. Force est de constater, eu égard à la nature même des questions ainsi évoquées et à leur caractère particulièrement délicat, qu'un tel grief ne saurait être retenu en l'espèce.

21. Enfin, les requérants soutiennent que la direction du CERN a manqué, au cours de la procédure préparatoire à la décision du 19 octobre 2006, à l'obligation de loyauté et aux exigences des rapports de confiance mutuelle qui doivent régir les relations d'une organisation internationale avec ses agents.

Sur ce point, les requérants prétendent d'abord que l'Organisation a décidé d'exclure par principe tout relèvement du barème des traitements avant même que l'examen quinquennal ne soit mené. Mais le seul élément qu'ils invoquent pour étayer cette affirmation réside dans une déclaration faite par le président du Comité de concertation permanent à l'occasion de l'examen par ce comité du plan à moyen terme, en juin 2005, selon laquelle, d'une part, ce plan ne pouvait prendre en considération l'incidence budgétaire des résultats de l'examen quinquennal, dès lors que ceux-ci n'étaient alors pas encore connus, et, d'autre part, «les avantages obtenus d'un côté [à l'issue de cet examen] devr[ai]ent être compensés par des concessions de l'autre afin d'obtenir un train de mesures équilibré». Or une telle déclaration ne saurait s'interpréter comme signe de l'existence d'une quelconque décision refusant par avance toute revalorisation salariale.

Pour le surplus, les requérants se bornent à réitérer ici leurs critiques touchant à la prise en considération de l'incidence salariale des mesures relatives à la structure des carrières et à l'avancement pour justifier le refus d'un relèvement général des traitements. Or le Tribunal, qui a déjà écarté ces critiques, ne saurait bien entendu suivre les intéressés dans l'affirmation selon laquelle le choix opéré par l'Organisation à cet égard procéderait d'une «manipulation».

22. Aucun des moyens invoqués par les requérants pour exciper de l'illégalité de la décision du Conseil du 19 octobre 2006 ne pouvant

ainsi être accueilli, leurs requêtes doivent être rejetées comme infondées.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 5 novembre 2008, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2009.

SEYDOU BA  
CLAUDE ROUILLER  
PATRICK FRYDMAN  
CATHERINE COMTET