

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. A. S. le 11 juillet 2005 et régularisée le 1<sup>er</sup> septembre, la réponse de l'Organisation du 11 novembre 2005, la réplique du requérant du 14 février 2006 et la duplique du CERN du 23 mai 2006;

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

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. L'article II 1.15 des Statuts de la Caisse de pensions du CERN traite de l'adaptation des pensions et se lit comme suit :

«Le Conseil du CERN décide chaque année de l'adaptation des pensions (pension d'inaptitude exclue), des montants fixes et des allocations. Pour ce faire, il considère notamment les critères retenus pour l'adaptation des traitements.»

Le requérant, ressortissant italien né en 1935, a travaillé au CERN du 15 mars 1965 au 25 avril 1969, puis du 1<sup>er</sup> mai 1970 au 31 décembre 2000. Il a pris sa retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et est depuis lors bénéficiaire d'une pension de retraite versée par la Caisse de pensions du CERN.

En 2004, le CERN fit procéder à une expertise actuarielle de la Caisse au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il ressort du rapport rendu par les actuaires le 22 juillet 2004 que la Caisse accusait un déficit technique actualisé de 254 millions de francs suisses. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'administration de la Caisse décida, au début du mois d'octobre 2004, de recommander au Conseil du CERN d'adapter les pensions, les montants fixes et les allocations de zéro pour cent au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Après que cette question eut fait l'objet d'une discussion au sein du Comité de concertation permanent (CCP), le Directeur général invita le Comité des finances à recommander lui aussi au Conseil de procéder à une adaptation de zéro pour cent au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La question fut ensuite débattue au sein du Forum tripartite sur les conditions d'emploi (TREF, selon son sigle anglais). A cette occasion, l'Association du personnel fit savoir qu'elle ne soutenait pas la position adoptée par la direction de l'Organisation. En revanche, les représentants des Etats membres se déclarèrent majoritairement favorables à la proposition d'adaptation des pensions de zéro pour cent. Le 3 novembre 2004, le Comité des finances recommanda au Conseil d'approuver une telle adaptation. Le 17 décembre, le Conseil décida d'approuver une adaptation des pensions, des montants fixes et des allocations de zéro pour cent pour 2005, «étant entendu que la situation générale de la Caisse de pensions sera[it] réexaminée dès que possible en 2005 et qu'un train de mesures complet [lui] sera[it] soumis [...] concernant toutes les parties à la Caisse de pensions, c'est à dire le personnel actif, les bénéficiaires et l'Organisation, afin d'améliorer l'aptitude de la Caisse à honorer ses engagements à long terme». Par un courrier daté du même jour, l'administrateur de la Caisse informa les bénéficiaires de la Caisse, dont le requérant, de la décision ainsi adoptée, tout en précisant qu'il s'agissait d'une première mesure conservatoire face à la détérioration de la situation financière de la Caisse. Il ajoutait que plusieurs études «visant à définir un ensemble de mesures rétablissant l'équilibre actuariel de la Caisse» étaient en cours.

Le 11 février 2005, le requérant adressa au président du Conseil d'administration de la Caisse une lettre par laquelle il formait un recours contre la décision de ne pas adapter sa pension au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Par une lettre du 12 avril 2005, qui constitue la décision attaquée, le président du Conseil d'administration indiqua à l'intéressé qu'il l'autorisait à saisir directement le Tribunal de céans. Le requérant forma sa requête le 11 juillet 2005.

B. Le requérant développe quatre moyens. Premièrement, il invoque le non respect du «principe de la responsabilité sociale de l'employeur» dans la mesure où les Etats membres de l'Organisation ne se sont pas acquittés de leur obligation de compenser les pertes financières accumulées par la Caisse et ont fait supporter aux pensionnés les conséquences du déficit actuariel.

Deuxièmement, considérant que la pension de retraite constitue une forme de rémunération différée, il se fonde sur la jurisprudence du Tribunal applicable en matière de rémunération pour affirmer que les pensionnés ont, par analogie, un droit à un «ajustement des pensions calculé selon une méthode permettant l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents» qui, en l'espèce, a été violé.

Troisièmement, il prétend que le droit des pensionnés à un «ajustement des pensions évitant une érosion de leur pouvoir d'achat pouvant mener à terme à une spoliation» n'a pas été respecté. Selon lui, la décision litigieuse a été adoptée sans que les critères retenus pour l'adaptation des traitements aient été pris en compte. Relevant par ailleurs qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 les traitements et allocations ont été respectivement augmentés de 1,3 et 1,7 pour cent, il soutient que les dispositions de l'article II 1.15 des Statuts de la Caisse ont été violées.

Quatrièmement, il dénonce le caractère arbitraire de la décision prise par le Conseil du CERN, regrettant que le processus de concertation préalable n'ait pas été «rigoureusement conduit». Il déplore également le fait que le Comité des finances et le TREF aient dû discuter de la question de l'adaptation des pensions sans disposer d'un exemplaire du rapport d'expertise et sans avoir entendu une présentation de l'actuaire. Enfin, il considère que ladite décision est discriminatoire dans la mesure où elle ne met à contribution ni les Etats membres ni l'Organisation.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 12 avril 2005 et d'en tirer toutes les conséquences de droit. En outre, il sollicite l'octroi de dépens.

C. Dans sa réponse, le CERN soutient que la décision contestée a été prise dans le respect des règles et procédures applicables. Selon lui, aux termes de l'article II 1.15 des Statuts de la Caisse qui consacre le pouvoir d'appréciation du Conseil en matière d'adaptation des pensions, celui-ci n'est en aucune manière contraint d'appliquer automatiquement aux pensions une pleine compensation de l'augmentation du coût de la vie.

Par ailleurs, le CERN estime que la décision litigieuse repose sur des motifs parfaitement légitimes. A ses yeux, le Conseil a fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation en tenant compte des critères régissant l'adaptation des traitements. Or, après avoir également tenu compte de la détérioration de la situation financière de la Caisse, il a estimé qu'il fallait prendre des mesures immédiates pour éviter que la détérioration ne s'aggrave et qu'il était dans l'intérêt du bon fonctionnement de la Caisse de stabiliser sa situation financière par une mesure de non indexation des pensions en 2005, mesure qui était «requis par les principes gouvernant une gestion responsable d'un régime de pensions».

La défenderesse répond ensuite aux quatre moyens développés par le requérant. Elle estime que le premier d'entre eux est dénué de pertinence et de fondement, et que le deuxième doit être rejeté au motif que la jurisprudence sur laquelle l'intéressé se fonde a été développée en matière de rémunération — non en matière de pensions — et que l'adaptation des pensions décidée par le Conseil se fait sur la base de critères objectifs, stables, prévisibles et transparents. Elle rappelle que, dans son jugement 1912, le Tribunal a reconnu que les fonctionnaires internationaux ne jouissent pas d'un droit acquis à une indexation automatique de leur traitement, principe qui, «par la logique des choses», s'applique également en matière de pensions. En ce qui concerne le troisième moyen, le CERN affirme que le requérant n'a pas droit à une compensation automatique des effets de l'évolution du coût de la vie et qu'en l'espèce le Conseil a parfaitement rempli les obligations qui étaient les siennes en vertu de l'article II 1.15 des Statuts. Enfin, la défenderesse rejette le quatrième moyen : le fait que le Comité des finances n'ait pas disposé d'un exemplaire du rapport d'expertise ni entendu une présentation de l'actuaire ne saurait selon elle exercer une influence sur la légalité de la décision prise par le Conseil car c'est au Conseil d'administration de la Caisse qu'il incombe de recueillir ce type de rapport et d'en discuter.

D. Dans sa réplique, le requérant rappelle que, conformément à la jurisprudence, le pouvoir d'appréciation d'une organisation ne doit pas être confondu avec l'arbitraire. Invoquant le jugement 1821, il soutient que le CERN aurait dû indiquer les motifs pour lesquels il s'écartait des critères retenus pour l'adaptation des traitements.

Revenant sur les quatre moyens qu'il avait développés dans sa requête, l'intéressé fait valoir que le CERN n'est pas parvenu à démontrer qu'ils étaient dénués de fondement.

E. Dans sa duplique, la défenderesse affirme qu'aucun des arguments développés dans la réplique n'est en mesure de mettre en cause la légalité de la décision contestée. Elle indique que le Tribunal a eu à plusieurs reprises l'occasion d'examiner la méthode d'adaptation des traitements du CERN — méthode qui repose sur les mêmes principes que celle utilisée pour l'adaptation des pensions — et qu'il n'a exprimé aucune critique quant à sa compatibilité avec les règles fondamentales régissant le fonctionnement de l'Organisation. De même, le Tribunal aurait reconnu dans plusieurs jugements que les mesures conservatoires prises pour protéger la situation financière des caisses de pensions sont la meilleure défense contre une érosion future des pensions et constituent donc des décisions légitimes. Le CERN ajoute que le Conseil est conscient du fait que la non indexation des pensions doit rester une mesure exceptionnelle.

## CONSIDÈRE :

1. Le requérant a pris sa retraite du CERN le 1<sup>er</sup> janvier 2001, date à laquelle il a été mis au bénéfice d'une pension de retraite. L'expertise actuarielle datée du 22 juillet 2004 révéla, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, une forte dégradation de la situation financière de la Caisse de pensions du CERN par rapport à celle qui avait été constatée au 1<sup>er</sup> janvier 2001 lors de la précédente expertise triennale.
2. Par courrier du 17 décembre 2004, l'administrateur de la Caisse de pensions a communiqué au requérant — ainsi qu'à tous les autres bénéficiaires — la décision d'adapter les pensions de zéro pour cent pour l'année à venir. Cette décision avait été prise par le Conseil du CERN, en vertu de l'article II 1.15 des Statuts de la Caisse, lors de sa cent trente et unième session tenue les 16 et 17 décembre 2004 et constituait une première mesure conservatoire face à la détérioration de la situation financière de la Caisse. Elle avait été adoptée à la suite d'une recommandation du Conseil d'administration de la Caisse et du Comité des finances, et après consultation du CCP — qui se compose de représentants du Directeur général et de l'Association du personnel — et du TREF — qui se compose de représentants des Etats membres, de la direction et de l'Association du personnel.
3. Dans son courrier, l'administrateur indiquait que plusieurs études étaient en cours pour définir les mesures propres à rétablir l'équilibre actuariel de la Caisse. Il précisait que les mesures d'assainissement envisagées concerneraient non seulement le personnel actif et les bénéficiaires, mais encore le CERN et l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), qui sont liés par des accords de coopération sociale.

Le requérant a introduit un recours interne, que le président du Conseil d'administration a rejeté par décision du 12 avril 2005, tout en autorisant l'intéressé à porter directement l'affaire devant le Tribunal de céans.

4. Le requérant, qui demande l'annulation de la décision du 12 avril 2005, est recevable à contester, par voie d'exception, la décision de caractère général qui a été prise par le Conseil du CERN en décembre 2004 (voir le jugement 2410, au considérant 3).
5. Il convient tout d'abord d'examiner deux arguments avancés par le requérant dans le cadre de son quatrième moyen et relatifs à des questions de forme. L'intéressé reproche en premier lieu au Directeur général et au Conseil de s'être écartés sans raison d'une proposition sur laquelle les organes consultés semblaient être tombés d'accord. Il soutient en second lieu qu'aucun exemplaire de l'expertise actuarielle n'a été communiqué au TREF ni au Comité des finances et que ces deux organes n'ont pas eu l'occasion d'entendre une présentation de l'actuaire.
  - a) L'Association du personnel a certes déclaré ne pas soutenir la proposition d'adapter les pensions de zéro pour cent et elle a demandé le report de la décision qui serait finalement prise. Elle estimait que des mesures globales d'assainissement de la Caisse pouvaient être prises rapidement sans qu'un sacrifice particulier soit imposé aux retraités. Mais ladite proposition a été appuyée par les représentants des Etats membres au sein du TREF et par le Comité des finances. Il n'y a donc pas eu d'accord dont le Directeur général et le Conseil n'auraient indûment pas tenu compte. Ce premier argument est donc dénué de fondement.
  - b) Le second argument se réfère à l'adjonction qui a été faite en avril 2005 au procès verbal de la cent trente et unième session du Conseil et qui se lit comme suit :

«Le Conseil devrait toutefois avoir à l'esprit qu'au moment d'examiner les rapports mentionnés ci dessus et la

recommandation de la direction, les membres du Comité des finances et du TREF n'avaient pas reçu d'exemplaire de l'étude actuarielle ni eu l'occasion d'entendre une présentation de l'actuaire. Lors de la discussion au Comité des finances, un certain nombre de membres ont indiqué qu'ils auraient préféré différer toute recommandation au Conseil jusqu'à ce que l'étude actuarielle puisse être examinée par le Comité des finances et le TREF.»

Dans sa réponse, la défenderesse s'exprime ainsi à ce propos :

«[L]e fait que le Comité des finances n'ait pas disposé d'un exemplaire du rapport actuariel ni eu l'occasion d'entendre une présentation par l'actuaire [...] ne peut jouer un rôle quant à la légalité de la décision prise par le Conseil. En effet, [...] selon la réglementation applicable, c'est au Conseil d'administration qu'il incombe de recueillir et de discuter les rapports actuariels de la Caisse. Le Comité des finances et le Conseil prennent connaissance de son avis et se prononcent sur les recommandations qu'il émet.»

Cette explication n'est guère satisfaisante. Les règles de procédure qui instituent une consultation ou une concertation préalables et confient à des organes la tâche de formuler un avis ou une recommandation avant qu'une décision ne soit prise sont notamment édictées pour que l'autorité chargée de prendre une telle décision soit éclairée de la manière la plus objective et complète possible sur les intérêts dignes de protection que sa décision pourrait léser; cela doit contribuer à favoriser l'adhésion des destinataires de cette décision et, en définitive, sa paisible exécution. Les organes consultatifs ne peuvent naturellement jouer leur rôle que s'ils ont accès à tous les renseignements qui sont pertinents et nécessaires à la formulation de leur opinion.

En l'espèce, le requérant ne cite cependant aucune disposition réglementaire qui eût imposé que l'expertise actuarielle fût remise aux organes consultatifs et que ses auteurs fussent entendus par ceux-ci. La seule question qui se pose est donc celle de savoir si le Comité des finances et le TREF ont en l'occurrence bénéficié d'une information suffisante pour pouvoir se prononcer. Le procès-verbal de la cent trente et unième session du Conseil montre que ces organes ont été dûment informés de la situation de la Caisse et des circonstances précises qui motivaient la recommandation du Conseil d'administration. L'adjonction à ce procès-verbal ne fait pas état d'une demande du Comité des finances ou du TREF tendant à la production de l'expertise et à l'audition de ses auteurs, ni du rejet d'une telle demande. Il en ressort simplement que certains membres du Comité auraient préféré disposer de ces informations complémentaires avant que la recommandation ne soit adoptée.

Le second argument s'avère donc mal fondé.

6. L'adaptation des pensions, prévue par l'article II 1.15 des Statuts de la Caisse, tend à protéger les fonctionnaires retraités contre les conséquences négatives que l'augmentation du coût de la vie a sur leur pouvoir d'achat et, partant, à maintenir en principe le niveau de vie que leur retraite leur assurait initialement. Cette adaptation doit être opérée dans le respect optimal de l'égalité de traitement entre les actifs et les retraités.

Cependant, la préservation du niveau de vie des retraités ne saurait être considérée seulement à court terme. Ces derniers doivent certes être protégés contre l'érosion périodique de leur pouvoir d'achat, mais aussi contre des mesures de gestion propres à mettre en danger le maintien substantiel de leurs pensions. Il en résulte que l'obligation d'adapter périodiquement les retraites à l'augmentation du coût de la vie trouve sa limite dans le bon fonctionnement du régime des pensions (voir le jugement 2089).

C'est par conséquent dans les limites de ses possibilités financières qu'une institution de prévoyance comme la Caisse de pensions du CERN doit procéder à l'adaptation annuelle des pensions selon l'article II 1.15 de ses Statuts.

7. Le requérant soutient que la décision contestée viole le «principe de la responsabilité sociale de l'employeur» et méconnaît le «droit des pensionnés à un ajustement des pensions calculé selon une méthode permettant l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents» et «évitant une érosion de leur pouvoir d'achat» qui pourrait mener à terme à une spoliation.

Ces moyens sont dénués de fondement.

Le requérant ne conteste pas la situation de la Caisse de pensions telle qu'elle est décrite dans l'expertise actuarielle du 22 juillet 2004 qui a relevé qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004 le degré de capitalisation de la Caisse ne s'élevait plus qu'à 96,1 pour cent, marquant ainsi une détérioration de près de dix-huit points par rapport à la situation au

1<sup>er</sup> janvier 2001 constatée lors de la précédente expertise actuarielle triennale. D'autre part, il ressort de l'expertise du 22 juillet 2004 que la Caisse accusait un déficit technique actualisé de 254 millions de francs suisses alors qu'un bénéfice technique actualisé de 77 millions de francs avait été constaté lors de la précédente expertise. Cette évolution serait principalement imputable à un facteur conjoncturel, la baisse des marchés financiers, et à un facteur structurel, l'insuffisance du financement du plan de prestations qui avait été accentuée notamment par l'accroissement de la longévité.

Le Conseil du CERN, qui exerce la haute autorité sur la Caisse en vertu de l'article I 2.01 des Statuts de celle-ci, avait l'obligation de prendre des mesures pour éviter dans l'immédiat l'aggravation de la situation et pour faciliter le rétablissement d'une stabilité de la Caisse que le Conseil d'administration veille à maintenir en vertu de l'alinéa d) de l'article I 2.04 desdits statuts.

La renonciation à l'adaptation des pensions pour l'année 2005 a été conçue comme une mesure conservatoire d'urgence, la seule qui pouvait, semble-t-il, être prise immédiatement. En même temps qu'il adoptait cette mesure, le Conseil du CERN a exigé qu'un réexamen de la situation générale de la Caisse soit opéré le plus tôt possible et qu'un train de mesures complet lui soit soumis concernant toutes les parties, c'est-à-dire le personnel actif, les bénéficiaires et l'Organisation, afin d'améliorer l'aptitude de la Caisse à honorer ses engagements à long terme.

8. Le requérant rappelle, avec raison, que la décision du Conseil est arbitraire et discriminatoire dans la mesure où elle ne fait appel qu'à la solidarité des bénéficiaires actuels des pensions de retraite. Cependant, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Certes, le Tribunal de céans ne perd pas de vue que ladite décision impose un sacrifice particulier aux bénéficiaires d'une pension de retraite. Mais, vu le caractère momentané de ce sacrifice, sa portée relativement restreinte, avec un taux d'inflation de référence de 1,7 pour cent, et son insertion dans un ensemble de mesures, le Tribunal ne saurait considérer qu'en adoptant une telle mesure le Conseil du CERN a abusé de la liberté d'appréciation qu'il faut lui reconnaître lorsqu'il décide de l'adaptation des pensions en tenant compte des possibilités financières de la Caisse sur laquelle il exerce la haute autorité.

9. La requête doit donc être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 15 novembre 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Vice-Président, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 7 février 2007.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

