

## SOIXANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaires AYOUB, LUCAL, MONAT, PERRET-NGUYEN et SAMSON

#### Jugement No 832

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formées par M. El Sayed Salah El-Din Ayoub le 5 février 1986, M. John Alanson Lucal et M. Jacques Monat le 14 janvier, et Mme Hong-Trang Perret-Nguyen le 30 décembre 1985, et régularisées le 10 mars 1986, les réponses de l'OIT datées du 30 avril, les répliques des requérants du 6 août, les dupliques de l'OIT en date du 28 novembre 1986, le télex du conseil des requérants cités ci-dessus adressé au Président du Tribunal le 23 avril 1987 relatif au montant des dépens, et les observations de l'OIT à ce sujet datées du 30 avril 1987;

Vu la requête dirigée contre l'OIT, formée par M. Klaus Theodor Samson le 4 novembre 1985, la réponse de l'OIT datée du 30 avril 1986, la réplique du requérant du 26 juin et la duplique de l'OIT en date du 9 septembre;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 3.1.1, 8.2, 13.2 et 14.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail, les circulaires du BIT (Série 6-Personnel) No 320, du 14 janvier 1985, et No 325, du 27 mars 1985, ainsi que les articles 3 a), 48, 49 a) et b), 54 b) ancien (en vigueur du 1er janvier 1981 au 31 décembre 1984) et 54) nouveau (en vigueur depuis le 1er janvier 1985) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

Après avoir examiné les dossiers et ouï en audience publique, le 5 mai 1987, les plaidoiries de Me Jean-Didier Sicault, conseil de M. Ayoub, de M. Lucal, de M. Monat et de Mme Perret-Nguyen; ainsi que de M. Klaus Samson; de M. Dominick Devlin, représentant de l'Organisation mondiale de la santé; de M. Francis Maupain, représentant de la défenderesse; et de M. Alfons Noll, représentant de l'Union internationale des télécommunications;

Vu les pièces des dossiers et les plaidoiries, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les membres du personnel de l'organisation défenderesse, qui appartient au "système commun" des Nations Unies, sont affiliés depuis une quarantaine d'années à un régime de pensions connu sous le nom de Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (dénommée ci-après "la Caisse"). La Caisse est gérée par le Comité mixte de la Caisse des pensions du personnel des Nations Unies (dénommé ci-après "le Comité"), institué par l'Assemblée générale des Nations Unies (dénommée ci-après "l'Assemblée générale"), et qui applique les Statuts de la Caisse.

Le montant de la pension dépend de trois éléments. Le premier est l'ancienneté du membre du personnel. Le second est le pourcentage de la rémunération qu'il doit obtenir pour chaque année de service. Quant au troisième, il s'agit de la "rémunération considérée aux fins de la pension" (appelée "traitement soumis à retenue pour pension" jusqu'en 1981) dont le taux est fonction du grade et de l'échelon du fonctionnaire et dont dépend le montant des cotisations mises à sa charge.

Le rapport entre la rémunération considérée aux fins de la pension et la rémunération effectivement perçue par le fonctionnaire a varié selon les époques. A l'origine, le traitement soumis à retenue pour pension était égal au traitement net du fonctionnaire. En 1960, il fut aligné sur le traitement dit "semi-brut" et en 1965 sur le traitement brut.

En 1965 également, afin de conserver un certain rapport entre la rémunération totale, dans laquelle est comprise une indemnité de poste calculée pour assurer aux fonctionnaires des services organiques et de rang supérieur un pouvoir d'achat équivalent dans tous les lieux d'affectation, et la rémunération considérée aux fins de la pension, l'Assemblée générale mit au point un mécanisme d'ajustement du traitement soumis à retenue pour pension selon lequel celui-ci serait augmenté ou diminué du pourcentage de variation de la moyenne pondérée des indemnités de poste dans les principaux lieux d'affectation lorsque celle-ci varierait à la hausse ou à la baisse d'au moins 5 pour cent.

Une évaluation actuarielle effectuée au 31 décembre 1980 fit apparaître une sérieuse détérioration de la situation financière de la Caisse. Le Comité recommanda une série de mesures d'économie se traduisant par des réductions de prestations. Ces mesures ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/131 du 17 décembre 1982.

Toujours dans la même perspective, par sa résolution 39/246 du 10 décembre 1984, l'Assemblée générale accepta d'ajuster la rémunération considérée aux fins de la pension. Elle approuva l'application avec effet au 1er janvier 1985 d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension, et adopta en conséquence un amendement au texte de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse qui désormais stipule que "dans le cas des participants de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, à compter du 1er janvier 1985, la rémunération considérée aux fins de la pension est celle qui figure en appendice aux présents Statuts". Il ressort du nouveau barème, qui détermine la rémunération considérée aux fins de la pension pour chaque grade et échelon des catégories concernées, qu'il y a une augmentation du montant de la rémunération considérée aux fins de la pension pour les grades P.1 et P.2 et une diminution du montant pour les grades P.3 et supérieurs. En outre, l'Assemblée générale rejeta certaines mesures transitoires proposées par la Commission de la fonction publique internationale et demanda au Comité de lui soumettre lors de sa quarantième session des recommandations sur les mesures intérimaires ou compensatoires à prendre à l'égard des fonctionnaires déjà en service au 31 décembre 1984.

Le 14 janvier 1985, le Directeur général du BIT informa le personnel par circulaire de sa décision d'appliquer le nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension aux fonctionnaires entrant au service du BIT à partir du 1er janvier 1985 et d'appliquer aux agents déjà en service l'ancien barème en maintenant la rémunération considérée aux fins de la pension au niveau gelé au 31 décembre 1984. Par une circulaire, No 325, Série 6, en date du 27 mars 1985, le Directeur général notifia au personnel sa décision d'appliquer, à compter du 1er avril 1985, le nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension, tel qu'il avait été approuvé à l'Assemblée générale, aux fonctionnaires dont ladite rémunération avait été bloquée au niveau du 31 décembre 1984. Il précisa que pour les fonctionnaires dont la rémunération considérée aux fins de la pension atteinte au 31 décembre 1984 était plus élevée que celle calculée selon le nouveau barème, les montants correspondant à la différence entre les taux des cotisations selon l'un et l'autre barème seraient perçus et déposés sur un compte d'attente jusqu'à ce que l'Assemblée générale prenne une décision au sujet des mesures compensatoires ou intérimaires, lors de sa quarantième session. Les contributions qui ne seraient pas reversées à la Caisse à la suite de l'adoption des mesures compensatoires par l'Assemblée générale seraient remboursées avec intérêts aux fonctionnaires concernés. Le Directeur général amenda en conséquence l'article 3.1.1 du Statut du personnel relatif à la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension.

Les requérants sont fonctionnaires du Bureau international du Travail et appartiennent à la catégorie des services organiques. Au vu de leurs bulletins de paie pour avril 1985, établis conformément aux circulaires précitées, ils constatèrent que l'adoption du nouveau barème entraînait une diminution des cotisations mises à leur charge et par conséquent de leurs droits de pension.

Le 13 juin 1985 M. Samson, le 22 juillet Mme Perret-Nguyen, le 29 juillet M. Lucal, le 4 septembre M. Monat et le 26 septembre M. Ayoub, en application de l'article 13.2 du Statut du personnel, adressèrent au Directeur général une réclamation contre la décision de leur appliquer, à compter du 1er avril 1985, le nouveau barème figurant à l'article 3.1.1 du Statut du personnel amendé par la circulaire No 325, Série 6-Personnel. M. Ayoub et M. Samson ont également reproché à l'OIT, dans leurs réclamations, de ne pas avoir tenu compte de l'avancement dont ils bénéficiaient depuis le 1er janvier 1985, mais ces griefs ne sont pas repris dans la présente procédure.

Par des lettres adressées le 11 novembre 1985 à M. Ayoub, le 17 octobre à M. Lucal, le 7 novembre à M. Monat, le 3 octobre à Mme Perret-Nguyen et le 16 août à M. Samson, le chef du Département du personnel, au nom du Directeur général, rejeta ces réclamations. Ces lettres constituent les décisions définitives attaquées.

B. Dans leurs mémoires, les requérants autres que M. Samson formulent une argumentation identique. Les moyens avancés par M. Samson, bien qu'ils soient rédigés en termes différents et, pour certains, plus développés, sont en substance semblables.

Les requérants invoquent l'inobservation des dispositions du Statut du personnel du Bureau international du Travail, ainsi que d'autres textes et de principes régissant leurs conditions d'emploi. Leurs requêtes sont dirigées contre un acte leur faisant manifestement grief. Elles sont donc recevables et le Tribunal est compétent en vertu des dispositions de l'article II(1) de son Statut.

Les requérants fondent leur argumentation sur la violation des droits acquis. Deux articles du Statut du personnel sont pertinents en l'espèce : l'article 8.2 et l'article 3.1.1. D'une part, l'article 8.2 dispose que "sous réserve de ses conditions d'emploi, tout fonctionnaire est assujéti aux dispositions des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies". D'autre part, l'article 3.1.1 donne la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension. L'apparition dans les Statuts de la Caisse d'une définition applicable au 1er janvier 1981 de la rémunération considérée aux fins de la pension aurait pu changer la situation et amener l'OIT à se déposséder de sa compétence en la matière, comme d'autres organisations l'ont fait. L'OIT a cependant conservé une définition autonome de ladite rémunération dans son Statut du personnel à l'article 3.1.1. Dans ces conditions, on ne peut interpréter le renvoi aux Statuts de la Caisse opéré par l'article 8.2 du Statut du personnel en ignorant purement et simplement l'existence de l'article 3.1.1. A supposer même que l'OIT n'ait pas eu l'intention de donner une quelconque autonomie à la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension applicable à ses fonctionnaires, le Statut du personnel de l'OIT, en vertu de l'article 8.2 précité, incorpore les dispositions des Statuts de la Caisse relatives à ladite rémunération, et ainsi incorporées ces dispositions font partie intégrante du Statut du personnel de l'OIT. Celles-ci ne peuvent donc être modifiées en ce qui concerne les relations entre l'OIT et ses fonctionnaires que sous réserve de leurs droits acquis au titre du Statut du personnel de l'Organisation.

Il résulte de l'analyse de la jurisprudence du Tribunal de céans et du Tribunal administratif de la Banque mondiale que le régime des pensions, et en particulier la rémunération considérée aux fins de la pension, sont des éléments essentiels des conditions d'emploi. En conséquence, les droits acquis dans ce domaine doivent être protégés. Cette protection ne doit pas porter seulement sur les dispositions relatives aux conditions d'emploi initialement fixées, mais aussi sur celles qui sont éventuellement révisées de temps en temps. Par ailleurs, la suggestion de l'Organisation, selon laquelle les fonctionnaires qui ne sont pas sur le point d'être à la retraite n'ont pas d'intérêt au maintien de l'ancien barème plus favorable, est fort discutable. Au moins pourrait-on leur offrir une option.

Les requérants prient le Tribunal d'annuler la décision d'appliquer à leurs cas particuliers le nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension, d'ordonner l'application de l'ancien barème à leur profit ou la réparation du dommage causé. Les requérants autres que M. Samson réclament leurs dépens. M. Samson demande une compensation qu'il évalue à 43.210 dollars des Etats-Unis, ou toute autre réparation que le Tribunal jugera équitable.

C. Dans ses mémoires en réponse, l'OIT souligne que, bien que le Tribunal soit compétent, en vertu de l'article II de son Statut, pour connaître des dispositions du Statut du personnel qui concernent les droits à une pension, y compris l'article 8.2 qui prévoit l'affiliation du personnel à la Caisse, conformément à ses Statuts, les requêtes ne portent pas sur cet aspect du problème. En outre, elle attire l'attention du Tribunal sur l'article 48 des Statuts de la Caisse, selon lequel le Tribunal administratif des Nations Unies est compétent pour toutes les requêtes invoquant l'inobservation desdits Statuts.

Sur le fond, la défenderesse affirme que les seules dispositions applicables en la matière sont les Statuts de la Caisse, quelles que soient les autres dispositions contenues dans le Statut du personnel. L'article 3.1.1 du Statut du personnel ne fait que reproduire la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension telle qu'elle est énoncée à l'article 54 des Statuts de la Caisse, et n'a aucune autonomie propre.

Par ailleurs, les moyens invoqués par les requérants sont sans objet. En effet, l'un et l'autre des deux barèmes en question découlent des dispositions en vigueur des Statuts de la Caisse, et l'assujettissement des fonctionnaires à ces dispositions stipulé à l'article 8.2 du Statut du personnel est une condition essentielle de leurs rapports de travail. Lesdites dispositions peuvent - en vertu de l'article 8.2 précité - être considérées comme faisant partie intégrante du Statut du personnel du BIT. Il ne semble pas qu'il y ait de désaccord sur ce point. Par contre, tout en reconnaissant que la rémunération considérée aux fins de la pension est régie par les Statuts de la Caisse, les requérants s'abstiennent d'en analyser les dispositions pertinentes. En effet, ladite rémunération est définie à l'article 54 b), qui peut être modifié par l'Assemblée générale en suivant la procédure établie à l'article 49 a) des mêmes Statuts, mais sans préjudice des droits à prestations acquis pendant une période d'affiliation antérieure à la date d'entrée en vigueur de la modification (article 49 b)). En outre, le rôle de l'OIT est essentiellement limité à la perception des cotisations, alors que les prestations auxquelles les requérants auront droit seront déterminées en fonction du montant de leur rémunération considérée aux fins de la pension. L'annulation des décisions contestées n'aurait aucun effet sur le montant de cette rémunération. Comme seule conséquence, l'Organisation serait obligée de prélever un montant plus élevé aux fins des cotisations.

En ce qui concerne la prétendue violation des droits acquis, les requérants expliquent mal quel droit précis ils

estiment ne pas avoir été respecté et quel texte a été modifié en l'occurrence. Le seul droit qui pourrait être considéré comme étant acquis en l'espèce est le droit à pension, c'est-à-dire à l'affiliation à la Caisse, prévue à l'article 8.2 du Statut du personnel. Or les décisions attaquées constituent une exacte application de cet article. La question qui se pose alors est de savoir si l'introduction du nouveau barème est contraire à l'article 49 b) des Statuts de la Caisse. Il serait certes contraire à cet article de supprimer le droit à pension, mais il est légal de modifier les barèmes applicables, que cela ait pour effet d'augmenter ou d'abaisser le niveau des prestations qui seront plus tard perçues.

D'une analyse de la jurisprudence du Tribunal de céans, et notamment de son jugement No 726, la défenderesse conclut que l'application aux requérants du nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension ne porte aucune atteinte à des droits que les requérants auraient acquis.

En conséquence, l'Organisation prie le Tribunal de rejeter les requêtes.

D. Dans leurs répliques, les requérants développent leurs arguments et cherchent à réfuter les moyens avancés par la défenderesse.

Ils font valoir, tout d'abord, que l'objet de leurs requêtes est réel et simple : il est d'obtenir le maintien d'un certain régime de pensions, notamment en ce qui concerne les règles permettant de déterminer le niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension.

L'obligation de la défenderesse à l'égard de son personnel en matière de prestations de retraite ne s'arrête pas à la perception des cotisations. Le droit acquis invoqué est le droit à l'application d'un corps de règles permettant d'établir un barème, pour chaque grade et échelon, de la rémunération considérée aux fins de la pension. En aucun cas, il ne s'agit de la violation de l'article 49 b) des Statuts de la Caisse, puisque les requêtes visent la méconnaissance par l'Organisation des conditions d'emploi des requérants et non la violation par la Caisse de ses Statuts. La position de la défenderesse, qui consiste à dire qu'il serait illégal de supprimer le droit à pension mais qu'il est légal de modifier le mode de calcul des cotisations, ne peut être admise. En effet, une telle logique poussée jusqu'à son terme permettrait de vider de son sens l'intangibilité du droit à pension en autorisant pour l'avenir une baisse considérable de la pension.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation explique, en plus grand détail, ses principaux moyens.

A son avis, les développements consacrés à la prétendue violation des droits acquis dans les répliques n'apportent pas d'éléments nouveaux. La rémunération considérée aux fins de la pension est, par sa nature même, variable, son évolution étant subordonnée à certains facteurs externes, et ne peut par conséquent faire partie des conditions essentielles d'emploi. S'il est exact que la réduction progressive de la rémunération considérée aux fins de la pension pourrait mettre en péril le droit à pension, la réduction n'est pas pour autant proscrite dans un contexte économique en perpétuelle évolution. Ce qu'exige la jurisprudence du Tribunal en matière de droits acquis, c'est que les éléments et les objectifs essentiels du système de pensions soient sauvegardés. Or les répliques, tout en développant des considérations selon lesquelles l'application du nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension fait partie d'un mouvement général de réduction, n'ont pas démontré que les droits acquis des requérants, ainsi définis, ont été méconnus.

CONSIDERE :

Sur la rémunération considérée aux fins de la pension

1. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies a été créée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour assurer des prestations en cas de retraite, de décès ou d'invalidité du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations affiliées. Les Statuts de la Caisse sont entrés en vigueur le 23 janvier 1949. Selon leur article 3, alinéa a), l'OIT fait partie depuis cette date des organisations qui sont membres de la Caisse. Elle conserva toutefois dans sa propre caisse les fonctionnaires engagés avant le 26 mai 1946.

2. Les pensions de retraite sont déterminées par rapport au traitement des fonctionnaires. Le montant qui sert de base au calcul de la pension a été appelé d'abord "traitement soumis à retenue pour pension", puis, à partir de 1981, "rémunération considérée aux fins de la pension".

Ce montant a été adapté aux circonstances à maintes reprises. Egal en premier lieu au traitement "net" et ensuite au traitement "semi-brut", il a été élevé en 1965 au traitement "brut", compte tenu cependant de la moyenne pondérée des indemnités de poste allouées dans les principaux lieux d'affectation. Après la mise en force d'un système d'ajustement fondé sur deux montants distincts, l'un en dollars et l'autre en monnaie locale, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris successivement les mesures suivantes : en 1980, elle décida d'appliquer des méthodes différentes au calcul des cotisations et à celui des prestations; en 1982, elle approuva des propositions d'économies qui se traduisaient par une réduction des prestations; en 1983, elle accepta de relever le taux des cotisations et de suspendre tout ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension; le 10 décembre 1984, elle adopta un nouveau barème de cette rémunération, avec effet au 1er janvier 1985, ainsi qu'un amendement à l'article 54, alinéa b), des Statuts de la Caisse; enfin, le 18 décembre 1985, elle vota des dispositions transitoires. Selon le nouveau barème, la rémunération considérée aux fins de la pension augmente pour les fonctionnaires des grades P.1 et P.2, mais diminue pour ceux des catégories supérieures.

Sur l'application du nouveau barème et la réaction des requérants

3. A la suite de l'adoption du nouveau barème, le Directeur général du BIT amenda l'article 3.1.1 du Statut du personnel, soit la disposition qui a trait à la rémunération considérée aux fins de la pension.

Par la circulaire No 320 (Série 6 - Personnel) du 14 janvier 1985, il annonça au personnel le contenu de l'amendement qui prévoyait, d'une part, l'application du nouveau barème aux fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures entrés en service à partir du 1er janvier 1985, mais, d'autre part, le maintien de la rémunération prise en compte dans le calcul de la pension au niveau atteint le 31 décembre 1984, s'agissant des fonctionnaires des mêmes catégories déjà en poste à cette date.

Puis la circulaire No 325 (Série 6 - Personnel) du 27 mars 1985 informa le personnel de la décision du Conseil d'administration du Bureau international du Travail d'autoriser : 1) l'application du nouveau barème depuis le 1er avril 1985 aux fonctionnaires dont la situation avait été bloquée au 31 décembre 1984; 2) le placement de la différence entre les cotisations dues selon l'un et l'autre barème sur un compte d'attente dont les fonds devaient être soit affectés à des fins intérimaires ou compensatoires, soit remboursés avec intérêt.

4. Les requérants ont adressé au Directeur général des réclamations qui s'en prennent notamment à l'application du nouveau barème à compter du 1er avril 1985. N'ayant pas obtenu satisfaction, ils invitent le Tribunal à annuler les décisions qui les déboutent et à ordonner l'application de l'ancien barème à leur profit ou la réparation du préjudice qu'ils prétendent subir.

Dans les réclamations soumises au Directeur général, certains requérants ont formulé des conclusions particulières. Ainsi, les requérants Ayoub et Samson reprochaient à l'OIT d'avoir omis de tenir compte de l'avancement dont ils bénéficiaient depuis le 1er janvier 1985. Toutefois, ces griefs ne sont pas repris dans la présente procédure et peuvent être considérés comme abandonnés.

Sur la jonction de causes

5. Pour que deux ou plusieurs requêtes dirigées contre une même organisation puissent être jointes et jugées ensemble, il faut qu'elles tendent au même résultat et se fondent sur les mêmes faits.

Les requêtes présentées par M. Ayoub, M. Lucal, M. Monat, Mme Perret-Nguyen et M. Samson satisfont à cette double exigence. D'une part, bien qu'elles soient rédigées plus ou moins différemment, elles visent le même résultat, à savoir l'annulation de la décision d'appliquer le nouveau barème aux requérants à partir du 1er avril 1985. D'autre part, si tous les requérants ne se trouvent pas dans une situation identique, ils allèguent le même fait, c'est-à-dire le préjudice que leur cause prétendument le changement de barème.

Sur la recevabilité

6. Selon l'article II, paragraphe 1, de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes qui invoquent l'inobservation des clauses du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. Autrement dit, la compétence du Tribunal s'étend à toutes les violations alléguées des conditions d'emploi.

7. Les requérants n'invoquent pas la transgression d'une règle contractuelle ou statutaire. Ils font valoir bien plutôt que l'article 3.1.1 du Statut du personnel, tel qu'il leur a été appliqué, porte atteinte à leurs droits acquis. Dès lors,

les requêtes sont recevables si l'application de cette disposition en l'espèce est de nature à faire grief aux requérants.

Cette condition est remplie. Selon l'article 3.1.1, paragraphe 2, première phrase : "L'échelle des rémunérations prises en considération aux fins de la pension des fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures figure à la page 11." Or l'échelle prévue fixe précisément à partir du 1er avril 1985 la rémunération qui sert de base au calcul de la pension. Aussi l'application de l'article 3.1.1 dans le cas particulier a-t-elle entraîné celle du nouveau barème. Elle fait donc grief aux requérants.

8. L'OIT soutient que l'article 3.1.1 du Statut du personnel n'a pas un caractère autonome par rapport à l'article 54, alinéa b), des Statuts de la Caisse commune et qu'en conséquence le Tribunal n'est pas compétent pour contrôler les décisions prises en vertu de la première de ces dispositions. A l'avis de l'OIT, il appartient au Tribunal administratif des Nations Unies de se prononcer sur la validité de ces décisions eu égard aux règles pertinentes des Statuts de la Caisse commune. Cette thèse ne se concilie pas avec la genèse et la teneur de l'article 3.1.1, ni avec la manière dont il a été appliqué.

L'OIT a défini en 1961 la rémunération prise en compte dans le calcul de la pension, à l'article 3.1.1, qu'elle a amendé en 1965 et 1981. Jusqu'alors, une telle définition ne figurait pas dans les Statuts de la Caisse commune où elle n'a été introduite qu'en 1982 à l'article 54, alinéa b). Or, malgré l'adoption de cette disposition, l'OIT a maintenu l'article 3.1.1, ce qui laisse penser qu'elle lui attribuait une portée propre.

Cette déduction est confirmée par les déclarations de l'OIT elle-même. Dans un rapport présenté au Conseil d'administration en février-mars 1985, le BIT s'exprime en ces termes : "Depuis la création de la Caisse, la rémunération soumise à retenue aux fins de la pension est considérée comme une condition de service fondamentale car elle est à la base des droits à pension et de l'obligation de payer des cotisations. C'est la raison pour laquelle sa définition et l'échelle de la rémunération considérée aux fins de la pension font partie intégrante du Statut du personnel du BIT." Il s'ensuit que l'OIT a introduit et maintenu à dessein dans le Statut du personnel la définition de la rémunération prise en compte dans le calcul de la pension, c'est-à-dire qu'elle entendait appliquer cette définition dans ses rapports avec son personnel.

De plus, l'article 3.1.1 ne reproduit pas textuellement la disposition correspondante des Statuts de la Caisse commune, soit l'article 54, alinéa b). Ainsi, selon l'édition d'avril 1986 du Statut du personnel, il suspend l'application de certaines règles contenues à l'article 54, alinéa b), des Statuts de la Caisse commune. Bref, il s'agit d'une disposition indépendante.

D'ailleurs, à plus d'une reprise, l'OIT s'est écartée de la réglementation de la Caisse commune, ce qui prouve qu'elle ne se considérait pas comme absolument liée par cette réglementation, mais qu'elle reconnaissait à l'article 3.1.1 une véritable autonomie. D'abord, l'OIT ne s'est pas conformée à la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa 39<sup>ème</sup> session de suspendre l'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension. Puis, alors que le nouveau barème devait s'appliquer à tous les agents visés à partir du 1er janvier 1985, il ne fut mis en vigueur pour les fonctionnaires de l'OIT que depuis le 1er avril 1985. Enfin, l'OIT tient compte de divers échelons, en particulier d'ancienneté ou de mérite, qui ne sont pas mentionnés dans la réglementation de la Caisse commune.

Certes, l'article 8.2 du Statut du personnel prévoit que, "sous réserve de ses conditions d'emploi, tout fonctionnaire est assujéti aux dispositions du Statut de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies". Toutefois, loin de se borner à se référer à ces dispositions, il déclare expressément applicables les conditions d'emploi, soit notamment celles que fixe l'article 3.1.1 du Statut du personnel.

dans ces conditions, contrairement à la manière de voir de l'OIT, l'article 3.1.1 du Statut du personnel doit être considéré comme une disposition susceptible d'être appliquée pour elle-même. Dès lors, le Tribunal a la compétence de juger les requêtes dirigées contre les décisions qui se fondent sur cette disposition.

Sur l'objet de la requête

9. L'OIT fait valoir que la requête est sans objet, étant donné qu'elle s'en prend à la rémunération considérée aux fins de la pension et qu'en l'espèce seule est en cause la rémunération qui sert de base au calcul des cotisations. Pour une double raison, cet argument ne peut pas être retenu.

En premier lieu, la requête est formée contre une décision d'application de l'article 3.1.1 du Statut du personnel, c'est-à-dire d'une disposition qui fixe précisément la rémunération considérée aux fins de la pension. Le Tribunal est donc appelé à se prononcer sur le montant de cette rémunération même.

De surcroît, il existe un lien étroit entre la rémunération considérée aux fins de la pension et la rémunération prise en compte dans le calcul des cotisations. Comme l'OIT le reconnaît elle-même, la rémunération sujette à cotisations ne peut pas être inférieure à celle qui donne droit à une pension. Par conséquent, lorsque la première rémunération s'abaisse, il en est de même de la seconde. Aussi, contrairement à l'opinion de l'OIT, même si la requête n'avait trait directement qu'au calcul des cotisations, elle soulèverait indirectement la question du calcul de la pension.

Sur les droits acquis au sens des Statuts de la Caisse commune

10. L'OIT estime que, si la requête n'est pas dépourvue d'objet, le problème des droits acquis doit être examiné selon l'article 49, alinéa b), des Statuts de la Caisse commune. Suivant cette disposition, l'Assemblée générale des Nations Unies peut modifier les Statuts de la Caisse commune "sans préjudice des droits à prestations acquis pendant une période d'affiliation antérieure ...". L'OIT déduit de cette réserve que les fonctionnaires peuvent prétendre bénéficier de droits acquis exclusivement durant la période qui précède l'entrée en vigueur du nouveau barème, lequel s'appliquerait donc sans limite ultérieurement.

11. Ce moyen se heurte à des objections décisives.

Le Tribunal n'est pas compétent pour déterminer la portée de l'article 49, alinéa b), des Statuts de la Caisse commune. Cette question ressortit au Tribunal administratif des Nations Unies en vertu de l'article 48 desdits Statuts.

En outre, la requête se dirige contre l'application de l'article 3.1.1 du Statut du personnel, sans mettre en cause celle des Statuts de la Caisse commune. Dès lors, point n'est besoin d'interpréter en l'espèce la réglementation de la Caisse commune.

Au surplus, le principe des droits acquis étant l'objet d'une règle générale, peu importe que l'article 49, alinéa b), des Statuts de la Caisse commune adopte une notion plus ou moins restrictive de ces droits.

Par conséquent, c'est selon sa propre optique qu'il appartient au Tribunal de trancher dans le cas particulier la question des droits acquis.

Sur les droits acquis dans l'optique du Tribunal

12. L'article 14.7 du Statut du personnel du BIT prévoit que : "Sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration, le Directeur général peut, après consultation de la Commission administrative, amender le Statut du personnel, sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. Le Directeur général amendera aussi le Statut, sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires et après avoir consulté la Commission administrative, pour donner effet aux décisions de la Commission de la fonction publique internationale ..." Les droits acquis des agents de l'OIT sont ainsi protégés par le Statut lui-même. D'ailleurs, même en l'absence d'une disposition expresse, ils le seraient en vertu de la règle générale rappelée plus haut.

Tel que le définit le Tribunal, un droit acquis est un droit dont le bénéficiaire peut exiger le respect, nonobstant tout changement de texte. Si l'expression "droits acquis" prête à discussion, il convient cependant de la conserver : non seulement elle figure dans diverses dispositions statutaires ou réglementaires, mais elle traduit de façon commode le droit des fonctionnaires au maintien de certaines conditions d'emploi.

13. Selon le jugement No 61 (affaire Lindsey), la modification d'une disposition au détriment d'un fonctionnaire et sans son consentement viole un droit acquis lorsqu'elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont déterminé l'agent à entrer en service. Cette formule appelle quelques précisions.

Bien qu'elle fasse dépendre la violation d'un droit acquis de deux conditions alternatives, celles-ci n'en forment qu'une en réalité. Le bouleversement de l'économie du contrat suppose en effet une atteinte à des conditions d'emploi déterminantes, et réciproquement.

Il se justifie d'élargir la définition jurisprudentielle et, partant, de l'appliquer non seulement aux conditions d'emploi en vigueur au moment de l'entrée en service, mais aussi à celles qui ont été adoptées ultérieurement et étaient de nature à engager le fonctionnaire à rester en service.

En parlant des conditions d'emploi qui ont influé de façon déterminante sur les intentions du fonctionnaire, le Tribunal n'a jamais entendu se placer à un point de vue subjectif, c'est-à-dire examiner si telle ou telle condition a effectivement conduit l'agent à entrer ou à rester en service. Il s'est demandé bien plutôt si, objectivement, les conditions d'emploi prévues étaient propres à exercer une influence déterminante sur la volonté du fonctionnaire.

Dans certains cas, seul le principe d'une condition d'emploi peut être l'objet d'un droit acquis. Il existe cependant d'autres éventualités où les modalités d'application du principe de même que ce dernier sont de nature à engendrer un tel droit.

Ainsi conçue, la garantie des droits acquis est plus étendue que celle qui résulte du principe de non-rétroactivité. Alors que la première se rapporte à l'avenir aussi bien qu'au passé, la seconde se borne à exclure la modification de situations déjà révolues.

En somme, pour résoudre la question des droits acquis, il faut rechercher si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère fondamental et essentiel.

14. La solution du problème posé est subordonnée à des considérations de trois ordres.

Il s'agit d'abord d'avoir égard à la nature des conditions d'emploi qui ont changé. Certes, elles peuvent résulter d'un texte statutaire ou réglementaire aussi bien que d'une clause du contrat d'engagement, voire d'une décision. Toutefois, tandis que les stipulations contractuelles et, le cas échéant, les décisions engendrent en principe des droits acquis, il n'en est pas nécessairement de même des dispositions statutaires ou réglementaires.

Le Tribunal portera ensuite son attention sur les causes des modifications intervenues. Il tiendra compte notamment du fait que les circonstances peuvent exiger de fréquentes adaptations des conditions d'emploi. Ainsi, lorsque telle disposition ou telle clause est liée à des facteurs sujets à variations, par exemple l'indice du coût de la vie ou la valeur de la monnaie, il contestera en général l'existence d'un droit acquis. De plus, il ne saurait faire abstraction de la situation financière des organisations ou des organismes appelés à appliquer les conditions d'emploi.

Enfin, il se préoccupera des conséquences de la reconnaissance d'un droit acquis ou du refus de le reconnaître. Il se souciera spécialement des répercussions de la modification adoptée sur le traitement des fonctionnaires et les autres prestations qui leur sont accordées. Il comparera également la situation des fonctionnaires qui font valoir un droit acquis à celle de leurs collègues.

15. C'est au regard de ces critères qu'il importe maintenant d'apprécier les faits de la cause et d'en tirer des conclusions.

Les requérants prétendent avoir un droit acquis au maintien des avantages que leur procurait l'ancien barème des rémunérations considérées aux fins de la pension, tel qu'il découlait de l'article 3.1.1 du Statut du personnel du Bureau international du Travail avant les dernières révisions de cette disposition. Autrement dit, ils se fondent non pas sur une clause du contrat d'engagement ou une décision mais sur une disposition statutaire. Dès lors, leur droit au respect de leurs conditions d'emploi ne peut pas être admis sans réserve. Il dépend avant tout des causes et des conséquences des amendements de l'article 3.1.1.

Or la rémunération considérée aux fins de la pension a varié notablement au gré des circonstances. Selon les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies, elle a passé successivement du traitement "net" au traitement "semi-brut", puis au traitement "brut", eu égard encore à la moyenne pondérée des indemnités de poste. En outre, le montant des cotisations et des prestations a été modifié à maintes reprises. Effectivement, les bases du calcul de la pension sont fonction, en particulier, du coût de la vie, des fluctuations monétaires, ainsi que des impôts perçus par les Etats où résident les agents retraités. Il s'agit donc d'éléments instables qui peuvent s'opposer à la naissance de droits acquis. A cela s'ajoute que la situation financière de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies s'est détériorée au cours des années jusqu'à devenir préoccupante. Dans ces conditions, en considérant la rémunération prise en compte pour la fixation de la pension comme un élément fondamental et essentiel auquel les fonctionnaires ont un droit acquis, soit comme un élément intangible, le Tribunal pourrait



méconnaître les réalités auxquelles la Caisse commune et les organisations internationales ont à faire face.

Sans doute, la réduction de la rémunération qui sert de base au calcul de la pension porte-t-elle atteinte aux intérêts des requérants. Pour des raisons des plus compréhensibles, les fonctionnaires internationaux attribuent beaucoup d'importance aux prestations qu'ils recevront après l'extinction de leurs rapports de service; à juste titre, ils tiennent à disposer alors d'une somme d'argent qui leur permette, sinon de conserver le mode d'existence auquel ils sont habitués, du moins de vivre à l'abri des soucis financiers. Or, dans le cas particulier, les décisions attaquées modifient dans une mesure sensible, voire parfois gravement, les perspectives de retraite des agents. Cependant, cela ne suffit pas encore pour qu'elles lèsent des droits acquis. Manifestement, elles ne touchent pas au même degré tous les fonctionnaires des catégories supérieures; en vérité, à la suite de promotions ou d'avancements d'échelons, certains d'entre eux recevront probablement à l'âge de la retraite un montant au moins égal à celui qui leur aurait été versé selon l'ancien barème en cas de cessation de fonctions avant le 1er avril 1985. Il faut tenir compte aussi que la réduction opérée ne frappe que les fonctionnaires les plus élevés en grade et que le nouveau barème est plus avantageux que le précédent pour les agents des classes inférieures. De surcroît, il est vraisemblable que, malgré l'adoption du système mis en cause, les pensions des fonctionnaires internationaux resteront supérieures à celles des agents étatiques les plus favorisés. Au demeurant, le 18 décembre 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des mesures transitoires en faveur de certains fonctionnaires.

En définitive, eu égard à la nature statutaire de la disposition amendée et aux motifs qui en ont dicté la modification, le Tribunal ne retient pas en l'espèce la violation de droits acquis, nonobstant l'atteinte portée aux intérêts pécuniaires des requérants. Toutefois, si cette atteinte s'aggravait à la suite de décisions dont le Tribunal n'a pas à connaître présentement, sa légalité pourrait être remise en question.

16. Bien que les requérants ne soient pas fondés à se plaindre de la méconnaissance de droits acquis, ils ne sont pas privés pour autant de toute protection. Au contraire, ils peuvent exiger que l'OIT s'impose certaines limitations dans ses rapports avec son personnel. Une organisation internationale doit en effet s'abstenir de prendre des mesures que ne justifie pas son fonctionnement normal ou le souci de recruter des agents qualifiés. Elle est en outre liée par les principes généraux du droit, tels que ceux de l'égalité, de la bonne foi et de la non-rétroactivité. De plus, elle agira pour des motifs raisonnables, en évitant de causer un tort inutile ou excessif.

Il résulte cependant des considérants précédents que, dans le cas particulier, l'OIT n'a pas failli à ses obligations. Les décisions attaquées visent, entre autres buts, à assainir la situation financière de la Caisse commune; elles ne créent pas de discriminations qu'aucune différence de fait ne peut expliquer; elles ne rompent pas des promesses données; elles n'ont pas non plus d'effet rétroactif en ce qui concerne les requérants; si elles portent atteinte aux intérêts pécuniaires des fonctionnaires, c'est pour des raisons objectives et dans une mesure qu'il serait exagéré de qualifier d'inadmissible.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 juin 1987.

André Grisel  
Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
A.B. Gardner