

SOIXANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires AKRE, LANDY, NEAGOE, PARES, SULEIMAN et THEAKSTON

Jugement No 834

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formées par M. James Eugene Akre, Mlle Ruth Landy, M. Armando Pares et M. Mahmood Suleiman le 25 novembre 1985, par Mme Rosine Claude Néagoé le 13 septembre et par M. Frank Edwin Theakston le 20 décembre 1985, et régularisées le 31 janvier 1986, les réponses de l'OMS en date du 29 avril, les répliques des requérants du 6 août, les duplications de l'OMS datées du 27 novembre 1986, les documents déposés le 15 avril 1987 par la présidente de l'Association du personnel de l'OMS et le télex du conseil des requérants adressé au Président du Tribunal le 23 avril 1987 relatif au montant des dépens;

Vu la demande d'intervention déposée par M. Michel Chambost;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, les articles 6.1 et 12.1 du Statut du personnel de l'OMS, les articles 310.3, 710 et 1230.8.2 du Règlement du personnel, les circulaires d'information de l'OMS Nos 79 du 11 octobre 1984 et 20 du 13 mars 1985, ainsi que les articles 3 a), 48, 49 a), 54 b) ancien (en vigueur du 1er janvier 1981 au 31 décembre 1984) et 54 b) 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 des requérants, ainsi que de M. Dominick Devlin, représentant de l'OMS, de M. Francis Maupain, représentant de l'Organisation internationale du Travail, 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.

Par la circulaire No 20 en date du 13 mars 1985, le Directeur général de l'OMS informa le personnel de sa décision d'appliquer le nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension aux fonctionnaires entrant au service de l'OMS à partir du 1er janvier 1985 ainsi qu'aux agents pour lesquels ce barème était plus favorable que l'ancien au 31 décembre 1984. 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.

Les requérants sont fonctionnaires de l'OMS et appartiennent à la catégorie des services organiques. Au vu de leurs bulletins de salaire pour avril 1985, établis conformément à la circulaire précitée, les requérants 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 18 juillet 1985 Mlle Landy et M. Suleiman, le 30 août M. Akre, le 3 septembre Mme Néagoé et M. Pares et, apparemment à la même époque, M. Theakston, en vertu de l'article 1230.8.2 du Règlement du personnel, adressèrent au Directeur général une réclamation contre la décision de leur appliquer, à compter du 1er janvier 1985, le nouveau barème figurant en annexe à la circulaire du 13 mars 1985.

Par des lettres adressées le 27 août 1985 à Mlle Landy et à M. Suleiman, le 4 septembre à M. Akre et à M. Pares, le 10 septembre à Mme Néagoé et le 23 septembre à M. Theakston, le Directeur général rejeta ces réclamations. Ces lettres constituent les décisions définitives attaquées par les requérants.

B. Les requérants invoquent l'inobservation des dispositions des Statut et Règlement du personnel de l'OMS, 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, paragraphe 5, de son Statut.

Les requérants fondent leur argumentation sur la violation des droits acquis. Ce principe est consacré dans l'article 12.1 du Statut du personnel, qui stipule que : "Les dispositions du présent Statut peuvent être complétées ou amendées par l'Assemblée mondiale de la santé sans préjudice des droits acquis des membres du personnel."

Les droits acquis peuvent être définis comme ceux dont le titulaire est juridiquement fondé à exiger le respect nonobstant toute modification de texte. Certes, ni le Règlement, ni le Statut du personnel ne contiennent de définition de la rémunération considérée aux fins de la pension. Le Règlement se borne, dans son article 310.3, à énoncer : "La 'rémunération soumise à retenue pour pension' correspond, sans préjudice des termes de l'engagement du membre du personnel, au montant défini dans les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ...", et ainsi à renvoyer aux Statuts de la Caisse. En effet, l'apparition dans ces statuts d'une définition applicable au 1er janvier 1981 de la rémunération considérée aux fins de la pension a amené

l'OMS à se déposséder de sa compétence en la matière. Mais en raison du renvoi effectué par l'article 310.3, on doit considérer que les dispositions des Statuts de la Caisse relatives à ladite rémunération sont incorporées aux Statut et Règlement du personnel dont elles font partie intégrante. Cette incorporation est d'ailleurs confirmée par l'article 6.1 du Statut du personnel et par l'article 710 du Règlement du personnel, qui assurent la participation des membres du personnel à la Caisse. Les dispositions pertinentes des Statuts de la Caisse ne peuvent donc être modifiées en ce qui concerne les relations entre l'OMS et ses fonctionnaires que sous réserve de leurs droits acquis au titre du Statut et du Règlement 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.

Le deuxième moyen soulevé par les requérants est la violation du principe de non-rétroactivité. En effet, la circulaire étant datée du 13 mars 1985, le dépôt en compte d'attente de la différence entre les montants de la rémunération considérée aux fins de la pension du requérant pour les mois de janvier, février et mars 1985 constitue une application rétroactive d'un texte réglementaire défavorable aux requérants.

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, à défaut, le paiement de la différence entre les pensions prévues par l'un et l'autre barème, et de leur allouer leurs dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, l'OMS 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 6.1 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, l'Organisation soutient que 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 6.1 du Statut du personnel est une condition essentielle de leurs rapports de travail. Celles-ci peuvent - en vertu de l'article 6.1 précité - être considérées comme faisant partie de leurs rapports contractuels avec l'OMS. 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'OMS 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 texte qui se réfère à l'ancien barème est la circulaire No 79 du 11 octobre 1984, laquelle montre clairement que le barème en question découlait de l'article 310.3 du Règlement du personnel. Les décisions attaquées constituent une exacte application de cette disposition. Aucune modification n'y a été apportée. Le droit que les requérants ont effectivement acquis est celui de participer à la Caisse conformément à l'article 6.1 du Statut du personnel. 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.

Par ailleurs, cette application n'est pas rétroactive dans ses effets. Le nouveau barème devait être appliqué de façon automatique à compter du 1er janvier 1985 en vertu de la disposition pertinente des Statuts de la Caisse. De plus, la décision contestée est favorable dans l'immédiat aux requérants puisqu'ils paient désormais moins de cotisations.

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.

Enfin, les requérants développent le moyen tiré d'une violation du principe de non-rétroactivité.

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'OMS fait partie depuis cette date des organisations qui sont membres de la Caisse.

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. La circulaire No 20 du 13 mars 1985 informa le personnel de l'OMS du nouveau barème adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle annonçait qu'à la suite du refus de l'Assemblée générale d'approuver les mesures transitoires proposées par la Commission de la fonction publique internationale, le Directeur général avait décidé : 1) d'appliquer le nouveau barème aux fonctionnaires entrés en service à partir du 1er janvier 1985; 2) de soumettre au même barème les fonctionnaires pour lesquels celui-ci était plus favorable que l'ancien au 31 décembre 1984; 3) de placer la différence entre les cotisations dues selon l'un et l'autre barème sur un compte d'attente dont les fonds devaient être versés à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, affectés à des fins intérimaires ou remboursés avec intérêt suivant les mesures finales prises par l'Assemblée générale. Les décisions sous chiffres 2 et 3 deviendraient effectives lors du paiement du traitement d'avril 1985.

L'échelle des rémunérations considérées aux fins de la pension d'après le nouveau barème était annexée à la circulaire. Son entrée en vigueur était fixée au 1er janvier 1985.

4. Les bulletins de salaire d'avril 1985 ont été établis conformément à la circulaire précitée. Les requérants constatèrent alors que l'adoption du nouveau barème entraînait la diminution des cotisations mises à leur charge et, par conséquent, celle du montant qui sert de base au calcul de leur pension. Aussi recoururent-ils au Directeur général en se plaignant d'une atteinte à leurs droits acquis et de la violation du principe de non-rétroactivité. Le Directeur général rejeta les recours, motifs pris notamment que les conditions d'emploi des requérants avaient été respectées et que leurs prétentions devaient être soumises au Tribunal administratif des Nations Unies; toutefois, il autorisa les requérants à considérer sa décision comme finale et à la déférer directement au Tribunal de céans.

Les présentes requêtes tendent à l'annulation du refus d'appliquer l'ancien barème, au maintien de ce dernier au profit des requérants ou, sinon, au paiement de la différence entre les pensions prévues par l'un et l'autre barème. Elles concluent en outre à l'allocation de dépens.

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. Akre, Mlle Landy, Mme Néagoé, M. Pares, M. Suleiman et M. Theakston satisfont à cette double exigence. Non seulement elles visent le même résultat, à savoir l'annulation du refus d'appliquer l'ancien barème et la réparation du préjudice invoqué, mais elles s'appuient sur le même fait, c'est-à-dire le prétendu dommage qui résulte du changement de barème. Leur jonction peut donc être ordonnée.

Sur la recevabilité

6. Selon l'article II, paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes qui font valoir 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 ne s'en prennent pas à la transgression d'une règle contractuelle ou statutaire. Ils soutiennent bien plutôt que l'application des dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'OMS méconnaît leurs droits acquis et le principe de non-rétroactivité. Dès lors, les requêtes ne sont recevables que si l'application de ces dispositions en l'espèce fait en elle-même grief aux requérants. Or tel n'est pas le cas, au vu des textes relatifs à l'affiliation des fonctionnaires de l'OMS à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

L'article 6.1 du Statut prévoit l'adoption des mesures propres à assurer la participation des membres du personnel à la Caisse commune. L'application de cette disposition est sans rapport avec la réduction de la rémunération considérée aux fins de la pension. Manifestement, elle n'est pas en elle-même de nature à léser les intérêts des requérants.

En vertu de l'article 310.3 du Règlement, la rémunération qui sert de base au calcul de la pension correspond au montant défini dans les Statuts de la Caisse commune, sans préjudice des clauses contractuelles et sous réserve du cas où la promotion d'un agent des services généraux à un poste de la catégorie des services organiques entraîne une diminution de ladite rémunération. Cette disposition est étrangère aux questions soulevées par les requérants. En elle-même, son application ne joue donc aucun rôle dans le cas particulier.

Il en est de même de l'article 710 du Règlement, ce texte étant ainsi rédigé : "Les membres du personnel à plein temps et à temps partiel sont membres participants de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies si les dispositions du Statut et des Règlements de la Caisse l'exigent."

En invoquant la violation du principe de non-rétroactivité, les requérants sous-entendent que l'Organisation n'a pas appliqué régulièrement les dispositions qui lui attribuent, expressément ou implicitement, le pouvoir d'exécuter les décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies s'agissant de la rémunération considérée aux fins de la pension. Point n'est besoin, cependant, de se prononcer en l'espèce sur le respect du principe de non-rétroactivité. Il suffit de constater que les requérants ne démontrent pas avoir subi quelque préjudice en raison de la prétendue méconnaissance de ce principe. Le moyen soulevé est donc irrecevable.

Il s'ensuit que, dans la mesure où les requêtes mettent en cause l'application des dispositions précitées, elles doivent être écartées.

Le rejet des requêtes entraîne celui de la demande d'intervention.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et la demande d'intervention 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