

SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

Affaires KHEIR, MUENSTER et TURCO

Jugement No 1200

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre le Centre international de formation (anciennement dénommé Centre international de perfectionnement professionnel et technique) de l'Organisation inter nationale du Travail, formées par M. Hag-Ahmed Kheir, Mlle Elisa Carlota Münster et M. Vincenzo Turco le 28 novembre 1990 et régularisées le 28 février 1991, la réponse du Centre datée du 8 novembre 1991, la réplique des requérants du 18 février 1992 et la duplique du Centre en date du 24 avril 1992;

Considérant que les requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour faire l'objet d'un seul jugement;

Vu l'article II, paragraphe 1 du Statut du Tribunal et les articles 0.3, 5.2, 9.2, 10.2 a) et d), et 12.2 du Statut du personnel du Centre;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérants;

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

A. Dans le jugement No 833 rendu le 5 juin 1987 (affaires AbdelRahman et consorts), il est expliqué, sous A, comment la rémunération considérée aux fins de la pension intervient pour le calcul des prestations de pension payables par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies aux membres du personnel de l'ancien Centre international de perfectionnement professionnel et technique.

La question de la rémunération considérée aux fins de la pension devait par la suite être examinée à plusieurs reprises par le Tribunal, et a donné lieu à une série de jugements dont les plus pertinents pour le présent litige sont rappelés dans le jugement No 1199 (affaires Aguiriano et consorts) de ce jour, sous A.

Certains faits relatifs aux présentes affaires sont exposés également dans le jugement No 1199, sous A.

Les requérants sont fonctionnaires du Centre international de formation de l'OIT, qui a son siège à Turin. Par le bulletin No 7 de janvier 1990, le personnel a été informé de nouvelles décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant l'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension.

Par une communication en date du 29 janvier 1990, les membres du Comité des relations avec le personnel (CRP) ont été informés par le suppléant du président dudit Comité qu'une réunion se tiendrait le 31 janvier pour examiner un projet d'amendement à l'article 5.2 du Statut du personnel. Dès réception de cette communication le 30 janvier, les représentants du syndicat du personnel ont indiqué au président du CRP qu'en l'absence d'une documentation complète, ils n'étaient pas en mesure de se prononcer sur une question aussi importante pour le personnel. Le suppléant du président du CRP indiqua alors que la réunion prévue était maintenue en tant que simple réunion d'information, afin que les membres du CRP puissent prendre connaissance de la documentation relative au projet d'amendement.

A l'issue de la réunion d'information du 31 janvier, les représentants du syndicat du personnel au sein du CRP ont remis une note au suppléant du président pour lui demander que soit respecté le point 4 des règles de procédure internes du CRP, à savoir que la convocation, l'ordre du jour et les documents relatifs à une réunion parviennent aux membres du Comité au moins trois jours ouvrables avant la date de la réunion.

Le 31 janvier également, le suppléant du président du CRP indiqua, dans une note adressée au Directeur du Centre, que des explications techniques sur la modification de l'article 5.2 avaient été fournies ce jour-là aux membres du Comité; il précisa, toutefois, que la réunion prévue n'avait pu se tenir faute de quorum, les représentants du personnel ayant refusé de siéger.

Par la circulaire DIR-90/2 en date du 31 janvier 1990, le Directeur a informé le personnel qu'afin d'appliquer la décision de l'Assemblée générale et d'aligner le Centre sur le Bureau international du Travail (BIT) - lequel avait modifié le Statut du personnel pour donner effet aux mesures adoptées par l'Assemblée générale et avait adopté un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension au 1er février 1990 -, il avait décidé, après avoir saisi "dans les délais imposés par l'urgence" le bureau du Conseil et le CRP, de modifier l'article 5.2 du Statut du personnel à compter du 1er février 1990. En conséquence, le paragraphe b) de cet article 5.2 devait se lire comme suit :

"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 l'Annexe A. Cette échelle sera ajustée à la date à laquelle est ajustée l'échelle des rémunérations nettes des fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures en service à New York. La rémunération prise en considération aux fins de la pension sera ajustée d'un pourcentage uniforme égal à la moyenne pondérée du pourcentage de variation de la rémunération nette, déterminée par la CFPI, étant entendu que le premier ajustement payable après le 1er janvier 1990 en vertu de ce paragraphe sera réduit de 2,8 points de pourcentage."

En mai 1990, plusieurs fonctionnaires, dont les requérants, ont saisi le Directeur du Centre d'une réclamation au titre de l'article 12.2 du Statut du personnel. Ils faisaient valoir que la décision de leur appliquer le nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension était illégale, et précisaient que leurs réclamations devaient s'analyser comme couvrant non seulement le mois de février 1990, mais encore tous les mois suivants, tant que leur serait appliqué le barème obtenu selon les nouvelles règles réduisant le premier ajustement à intervenir après le 1er janvier 1990 de 2,8 points de pourcentage et supprimant le coefficient multiplicateur de 1,22. Par des lettres du 30 août 1990, le Directeur adjoint du Centre a indiqué aux requérants que le Directeur du Centre avait rejeté leurs réclamations. La décision de rejet contenue dans ces lettres constitue la décision entreprise.

B. Selon les requérants, la décision contestée est illégale car elle résulte de l'application qui leur est faite d'une résolution que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée sur la base de recommandations du Comité mixte de la Caisse des pensions et de la CFPI, elles-mêmes entachées d'illégalité. Ils avancent cinq moyens à l'appui de leurs allégations.

En premier lieu, la décision attaquée a été prise en violation de l'obligation de consulter le CRP, prévue par les articles 0.3 et 10.2 a) du Statut du personnel*. Bien que le CRP ne se soit pas réuni pour examiner la proposition de modifier l'article 5.2 du Statut du personnel, le Directeur du Centre décida néanmoins de le modifier à compter du 1er février 1990, et ce n'est qu'au cours d'une réunion du CRP tenue le 23 février 1990 que la modification de l'article 5.2 du Statut du personnel a été présentée aux membres du CRP. A cette occasion, les représentants du Comité du syndicat du personnel ont protesté contre le fait que le CRP n'a été saisi de cette modification qu'après son entrée en vigueur. (*Ces articles disposent que : - Article 0.3 : "Sous réserve de l'approbation du Conseil du Centre, le Directeur peut, après consultation du Comité des relations avec le personnel, amender le Statut du personnel, sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. ..." - Article 10.2 a) : "Il est institué un Comité des relations avec le personnel qui est consulté : ... (2) sur les propositions d'amendement au présent Statut; ...")

En deuxième lieu, la décision contestée méconnaît le principe de la non-rétroactivité. Si le système antérieur avait continué d'être appliqué, l'augmentation, au 1er février 1990, de la rémunération considérée aux fins de la pension aurait été, compte tenu de l'augmentation nette de 4,5 pour cent des traitements à New York, de 5,5 pour cent (4,5 x 1,22). Or l'augmentation finalement accordée ayant été de 1,7 pour cent, la perte de 3,8 pour cent résulte, pour une partie, de l'abandon pour l'avenir du coefficient multiplicateur de 1,22 et, pour l'autre, de l'élimination des effets de son application pendant toute la durée du précédent système d'ajustement, soit du 1er avril 1987 au 31 décembre 1989.

En troisième lieu, la décision attaquée viole les droits acquis des requérants. S'appuyant sur la définition de la notion de droits acquis donnée par le Tribunal dans différents jugements, et notamment dans ceux rendus dans les affaires précédentes et auxquels il est fait référence sous A, les requérants soutiennent que le Centre ne peut invoquer aucune cause objective permettant de justifier la légalité de la décision contestée. Les explications fournies tenant à la modification des circonstances économiques et fiscales aux Etats-Unis ne sont pas convaincantes. En tout état de cause, même si le Tribunal venait à considérer que les raisons invoquées par le Centre sont justifiées, cela ne l'empêcherait pas d'annuler la décision attaquée compte tenu de l'importance du dommage causé aux requérants. Dans la mesure où ladite décision vient s'ajouter aux mesures défavorables prises

dans le passé en matière de rémunération considérée aux fins de la pension, et où l'accumulation de celles-ci a été sanctionnée par le Tribunal de céans dans son jugement No 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts), il est évident que la décision attaquée a été prise en violation des droits acquis des requérants.

En quatrième lieu, le Centre a omis de tenir compte de faits essentiels. En effet, au moment où a été prise la décision contestée - et alors qu'il n'y avait aucune urgence pour le faire -, une étude d'ensemble des problèmes posés par le système des pensions était en cours aux Nations Unies. Par conséquent, en prenant sa décision avant de connaître les résultats de ladite étude, le Centre n'a pas pris en compte l'ensemble des éléments du dossier.

En cinquième lieu, enfin, des conclusions manifestement erronées ont été tirées du dossier. Les requérants soutiennent que pour modifier le système d'ajustement, seuls les changements intervenus dans la législation fiscale des Etats-Unis ont été pris en considération, alors que, selon eux, il aurait fallu tenir compte de l'évolution des circonstances économiques dans plusieurs Etats représentatifs.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général du 30 août 1990 et d'accorder à chacun d'entre eux 11.000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, le Centre invoque la difficulté de sa position, qui résulte de deux séries d'obligations parallèles, soit celles découlant de son affiliation à la Caisse commune des pensions et de son appartenance au système commun des Nations Unies, d'une part, et celles résultant de la jurisprudence du Tribunal, d'autre part.

La défenderesse conteste la recevabilité de la requête dans la mesure où elle lui oppose de prétendus vices dans la manière dont l'Assemblée générale des Nations Unies est arrivée à sa décision. Elle affirme ne pas être en position de vérifier la légalité de ladite décision et encore moins de justifier les motifs qui en sont à l'origine. En outre, les requérants étant, en vertu de l'article 9.2 du Statut du personnel du Centre, "assujetti[s] aux dispositions du Statut de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies", auraient dû s'adresser plutôt au Comité mixte de la Caisse, puis au Tribunal administratif des Nations Unies devant lequel des requêtes similaires à la leur étaient en instance.

Sur le fond, le Centre réfute les cinq moyens des requérants.

Il n'y a pas eu violation de l'obligation de consultation. Le CRP s'est réuni le 31 janvier 1990 conformément à l'article 10.2 d) du Statut du personnel, et un représentant du Bureau du personnel a "amplement illustré aux membres du CRP, convoqués pour se prononcer sur [l']amendement, les motifs et conséquences de la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies". A cet effet, il a produit de la documentation comprenant notamment le texte de la modification en question et la nouvelle échelle de la rémunération considérée aux fins de la pension qui en résultait. Les membres du CRP étaient donc parfaitement au courant du contenu de la modification, de son historique et de ses implications. La seule raison pour laquelle le Comité ne s'est pas prononcé est que certains de ses membres se sont délibérément retirés, empêchant ainsi la constitution du quorum requis par le règlement intérieur du CRP. Le Centre conclut que le Directeur a procédé à la consultation préalable prévue par l'article 0.3 du Statut du personnel, et que la position des représentants du personnel n'était qu'une manoeuvre pour repousser l'adoption de la modification à une date ultérieure à celle prévue pour l'entrée en vigueur du nouveau barème. Le Centre soutient, enfin, qu'il était urgent à la fin de janvier 1990 de respecter la date prévue pour l'entrée en vigueur de la modification afin d'appliquer la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies et d'aligner le Centre sur le Bureau international du Travail.

Il n'y a pas eu violation des droits acquis des requérants. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, telle que résumée notamment dans son jugement No 832, la clause établissant le coefficient de 1,22, introduite en 1987 et supprimée en 1990, ne saurait constituer un droit acquis en elle-même. En outre, les requérants reprennent les termes du jugement No 986 hors de leur contexte : ce qui était visé dans ce jugement, c'était la base de calcul de la pension elle-même, c'est-à-dire la rémunération considérée aux fins de la pension, et non point la méthode utilisée pour la déterminer qui, comme le Tribunal l'avait déjà constaté, a fait l'objet de nombreuses modifications. En bref, la nature, la cause et les effets de la mesure attaquée n'ont rien à voir avec une réduction du barème qui faisait l'objet du jugement No 986. Non seulement la mesure attaquée ne porte pas atteinte à un droit acquis, mais elle était nécessaire pour éviter une dérive à laquelle le maintien du coefficient de 1,22 pouvait conduire. Enfin, les requérants omettent de tenir compte du principe Noblemaire auquel le Tribunal a accordé une grande place dans le jugement No 986. Or, ce principe ayant été respecté, la modification de la procédure d'ajustement n'a pas porté atteinte aux conditions d'emploi fondamentales des requérants.

Il n'y a pas eu violation du principe de non-rétroactivité. Bien entendu, le Tribunal condamne la rétroactivité, c'est-à-dire "[l]'atteinte pour le passé à un droit ou à une situation"; mais tel n'est pas le cas en l'occurrence. La modification n'a eu d'effets que pour l'avenir, même si elle cherche à corriger - ce qui est le principe même de tout ajustement - les effets de l'application du coefficient de 1,22 dans le passé.

L'allégation d'omission de faits essentiels n'est pas fondée. Il n'y avait rien de déraisonnable dans la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui était pleinement justifiée par les faits constatés à l'époque. Il n'était pas certain en 1989 que la révision complète serait terminée en 1990. Tout retard dans la prise de mesures correctives aurait signifié que, pendant au moins une année, la rémunération considérée aux fins de la pension aurait été maintenue à un niveau dont il avait été constaté qu'elle comportait un "excès" de 2,8 points de pourcentage, situation qui aurait été encore aggravée par les ajustements futurs de la rémunération considérée aux fins de la pension.

Aucune conclusion erronée n'a été tirée du dossier. La prise en considération des taux d'imposition des Etats-Unis dans l'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension avait pour effet d'assurer l'alignement des taux de remplacement du revenu aux Nations Unies sur ceux de l'administration de référence.

D. Dans leur réplique, les requérants contestent les réserves émises par le Centre sur la recevabilité de leurs requêtes. D'une part, la justification des motifs d'une décision est une question non pas de recevabilité, mais bien de fond. D'autre part, en contestant la recevabilité de la requête dans la mesure où elle lui oppose des vices dans la manière dont l'Assemblée générale des Nations Unies est arrivée à sa décision, le Centre va à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal. En effet, une organisation ne peut agir que dans le respect de la légalité, et le principe de la soumission au droit des décisions administratives exige que, lorsque la décision de son chef exécutif reprend celle d'un autre organe, elle doit être légale sous peine d'encourir la censure du Tribunal.

La thèse du Centre, selon laquelle les requérants auraient dû saisir le Tribunal administratif des Nations Unies et non pas le Tribunal de céans, n'a plus lieu de se poser : dans son jugement No 546 du 14 novembre 1991 (affaires Christy et consorts), le Tribunal des Nations Unies a rejeté des requêtes similaires aux présentes. Les requérants ont donc été bien avisés de saisir le Tribunal de céans.

Sur le fond, les requérants maintiennent leur position en ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'obligation de consultation du CRP telle qu'exposée dans leurs requêtes.

Ils réaffirment qu'il y a eu violation de leurs droits acquis. D'une part, le Centre méconnaît l'évolution de la jurisprudence dans le sens d'un élargissement du champ d'application des droits acquis; d'autre part, les raisons économiques invoquées pour justifier la décision attaquée sont fort douteuses.

Le Centre part d'un postulat erroné pour contester le moyen tiré de la violation du principe de la non-rétroactivité. Dans la mesure où le coefficient de 1,22 avait permis un rapprochement entre le taux de remplacement du revenu aux Nations Unies et celui de l'Administration fédérale américaine, satisfaisant ainsi à la logique du système, il n'y avait nul besoin d'opérer quelque action régulatrice que ce soit concernant les effets passés qu'avait pu avoir ce coefficient.

En ce qui concerne l'omission de faits essentiels, le Centre n'a pas répondu à l'argument des requérants selon lequel il aurait dû attendre, avant de prendre la décision contestée, que l'étude d'ensemble prévue pour 1990 soit conduite à son terme.

Enfin, pour ce qui a trait aux conclusions erronées tirées du dossier, les requérants affirment que la thèse développée dans la réponse n'affecte en rien la validité de leur argumentation.

E. Dans sa duplique, le Centre développe ses arguments sur la recevabilité et sur le fond. En ce qui concerne la notion de droits acquis, il réaffirme que sa position s'inscrit dans la jurisprudence. Sur la non-rétroactivité, il constate que la justification de la mesure contestée a été confirmée par le Tribunal administratif des Nations Unies dans son jugement No 546. Il réaffirme enfin que les moyens tirés des allégations d'omission de faits essentiels et de conclusions erronées tirées du dossier sont irrecevables, à titre principal, et se réfère, à titre subsidiaire, aux développements sur le fond figurant dans la réponse.

CONSIDERE :

1. Les requérants sont des fonctionnaires du Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail. Ils demandent au Tribunal d'annuler des décisions consistant à appliquer à chacun d'eux, à compter du 1er février 1990, les "barèmes de rémunération prise en considération aux fins de la pension de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures, résultant de l'application des nouvelles dispositions de l'article 5.2 du Statut du personnel, qui figurent dans la circulaire DIR-90/2 en date du 31 janvier 1990, et non des précédentes dispositions dudit article, qui figurent tant dans la circulaire du Bureau du personnel du Centre No 87/4 en date du 27 mars 1987 que dans l'édition de janvier 1989 dudit statut ..."

2. Les requérants soulèvent un moyen de légalité externe.

Les décisions individuelles attaquées trouvent leur fondement juridique dans la nouvelle version de l'article 5.2 qui traite de la rémunération prise en considération aux fins de la pension. Selon les requérants, la procédure prévue pour modifier cette disposition n'aurait pas été respectée.

L'article 10.2 a) du Statut du personnel du Centre de Turin crée un organisme paritaire, dénommé "Comité des relations avec le personnel" (CRP), "qui est consulté sur les propositions d'amendement" à ce statut. Un autre article du Statut, l'article 0.3 donne au Directeur du Centre le pouvoir d'amender le Statut après avoir consulté le Comité des relations avec le personnel.

Le principe posé par ces textes est clair : il implique une collaboration entre le personnel et la direction. Certes, il ne s'agit pas d'une négociation, mais il faut qu'il soit procédé à un échange de vues qui doit, pour remplir son but, être effectué de bonne foi de part et d'autre.

3. La chronologie des faits est la suivante : le 29 janvier 1990, les membres du CRP furent informés par le suppléant du Président du Comité qu'une réunion se tiendrait le 31 janvier pour examiner un projet d'amendement au Statut du personnel. Cette convocation n'était assortie d'aucun autre commentaire. Le 30 janvier, le Président du Comité rencontra une représentante du personnel qui l'avertit qu'en l'absence d'une documentation complète, les représentants du personnel dans le CRP ne pourraient pas examiner ce point de l'ordre du jour. Il fut alors décidé de tenir, à l'heure prévue pour la convocation du CRP le 31 janvier, une réunion préliminaire qui permettrait au Bureau du personnel de fournir les informations utiles et de la faire suivre de la réunion officielle.

Le Centre reconnaît que, bien qu'il ait donné des informations au cours de la réunion préliminaire, le libellé précis ainsi que les conséquences chiffrées de la modification proposée n'ont pas été divulgués au moment de cette réunion. Les représentants du personnel au Comité ont envoyé une note indiquant qu'ils demandaient un délai de trois jours pour examiner le dossier.

Ce délai est prévu expressément par le point 4 des règles de procédure internes du Comité : la convocation, l'ordre du jour et les documents pertinents doivent être adressés aux membres du Comité trois jours avant la date de la réunion.

Le Directeur du Centre ne tint pas compte de ces objections et décida de passer outre. Les représentants du personnel ayant refusé de siéger, le Comité n'a pas pu se réunir faute de quorum. Le 31 janvier, le Directeur modifia l'article en question avec effet au 1er février 1990.

4. La procédure prévue n'a pas été respectée. Le Tribunal doit rechercher les raisons et les conséquences de ce fait.

Le Centre soutient, premièrement, que les représentants du personnel ne cherchaient qu'un prétexte pour repousser l'entrée en vigueur de l'amendement. En fait, compte tenu des discussions qui s'étaient déroulées au Bureau international du Travail, auquel le Centre est étroitement lié, les représentants du personnel étaient parfaitement renseignés sur le but de l'opération. Deuxièmement, la version anglaise du règlement intérieur montre que le délai de trois jours n'est pas contraignant. Troisièmement, il y avait urgence.

Certes, à la fin de janvier 1990, les choses étaient devenues urgentes puisque la Caisse des pensions avait demandé au Centre de modifier le Statut avant le 1er février. Le Centre reconnaît dans son mémoire en défense qu'il "avait tout simplement perdu de vue qu'il fallait aligner la disposition pertinente de son Statut du personnel avec celle des Statuts de la Caisse des pensions". Ainsi, pour se justifier, le Centre invoque ses propres erreurs ou oublis.

A un autre point de vue, le Centre n'a pas raison de qualifier de simple prétexte l'attitude des représentants du personnel, alors qu'il reconnaît n'avoir pas produit en temps voulu "le libellé précis de la modification ainsi que les

conséquences exactes, en chiffres". Il s'agit là pourtant de questions importantes sur lesquelles les représentants du personnel ont légitimement le droit de faire connaître leur point de vue à l'autorité responsable. Certes, celle-ci n'est pas tenue de s'y rallier, mais, sous peine de nier toute collaboration, la consultation doit être utile, et la version anglaise du règlement du CRP ne dit pas le contraire.

5. Ainsi que le Tribunal l'a admis dans d'autres affaires, le Statut du personnel du Centre a en lui-même un caractère autonome et, lorsque le Centre décide d'en modifier certaines dispositions, il prend certes sa propre décision, mais il doit le faire en respectant les règles qu'il s'est données. Se référer au statut d'une autre organisation ne le dispense pas de cette obligation. En ne la respectant pas en l'espèce, il a commis une illégalité qui rend sans portée le nouvel article 5.2 du Statut du personnel. En admettant même que l'attitude des représentants du personnel n'ait pas été très compréhensive, le non-respect des textes applicables est imputable au Centre lui-même.

Les décisions individuelles attaquées, qui reposent sur une décision réglementaire irrégulière, sont donc illégales. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, les requérants sont fondés à demander l'annulation de ces décisions.

6. Le Centre paiera à chacun des requérants la somme de 5.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions individuelles attaquées sont annulées.

2. Le Centre paiera à chacun des requérants 5.000 francs français à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 1992.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner