

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaires BANGASSER, DUNAND, MARGUET-CUSACK et SHEERAN (No 2)

Jugement No 1330

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formées par M. Paul Bangasser, M. Michel Eugène Dunand et Mme Ita Marguet-Cusack, ainsi que la seconde requête formée par Mlle Lynette Merrillyn Sheeran le 23 janvier 1992, et régularisées le 29 avril, la réponse unique de l'OIT du 3 septembre 1992, la réplique des requérants du 26 février 1993 et la duplique de l'Organisation du 16 juillet 1993;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

A. Ahlborn

P. Allen

C. Antony

Y. Barras

R. Beattie

H. Bennett

J. Berset

E. Blet

J. Bonjour

A. Bonnin

F. Busson de Cortes

A. Carrizo

L. Caruso

S. Cerutti

V. Cervantes

J. Charavay

H. Chu

D. Claret

A. Clarke

H. Clément

D. Clementi

H. Cognard

R.-M. Cucchi

S. Deleuze
M. Dia
B. Diot
J.-L. Dugourd
F. Durand
R. Fairley
G. Fraize
W. Frederic
M. Ganescu
P. Garnier
M. Gautrey
R. Geiger
J.-P. Gentet
A. Gogarty
J. Gorka
C. Haeberli
J. Haeuw
S. Italici
M. Jüttner
K. Koppitz
M.-C. Laforest-Schär
C. Lagnel
M. Lastella
R. Laverrière
M. Le Prado
M. Leroy
E. Leuenberger
A. Lloyd
B. Lochon
J.-P. Lupo

C. Mannaert
M. Markwalder
G. Médecin
P. Molière
M. Molliard
A. Moranges
J.-P. Mossière
K. Narasimhan
J. Neeser
S. Peters
S. Pfenniger
J. Piccoli
B. Pillonel-Alvarez
C. Pinto de Magalhaes
L. Pond
N. van Rijn
M. Rochat
F. Roche
F. Rojas-Duran
R. Sánchez-Ventura
M. Serrano
C. Smith
M. Soff
E. Sommaro
M. Stagoll
B. Stam
J. Suaton
E. Taha
H. Thomas
A. Trebilcock
C. Wilhelm

L. Wirth-Dominicé

E. Zénié

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 3.1.1 tel qu'en vigueur avant le 26 février 1991 et tel qu'amendé à cette date, ainsi que les articles 13.2 et 14.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT), et l'article 49 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

Après avoir examiné les dossiers;

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

A. Depuis 1981, l'article 3.1.1 du Statut du personnel du BIT contenait une définition de la "rémunération considérée aux fins de la pension" (pour une explication de ce terme, voir notamment le jugement 832, sous A et 2) qui était autonome par rapport à celle donnée dans les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, à laquelle participe le personnel du BIT. Le Tribunal a été amené, au cours des dernières années, à se prononcer sur la portée de cette disposition dans le cadre de plusieurs différends par ses jugements 832 (affaires Ayoub et consorts), 862 (affaires Picard et Weder), 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts), 990 (affaire Cuvillier No 3) et 1199 (affaires Aguiriano et consorts).

Dans sa version en vigueur à la veille du litige qui fait l'objet des présentes requêtes, l'article 3.1.1 se lisait comme suit :

"1. Pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux, la rémunération prise en considération aux fins de la pension est le total arrondi des éléments suivants :

- a) le traitement brut, à l'exclusion de toutes allocations et indemnités;
- b) le montant net de toutes les allocations et indemnités soumises à retenue pour pension aux termes du Statut du personnel;
- c) l'échelle des rémunérations prises en considération aux fins de la pension de la catégorie des services généraux à Genève figure [à une autre page du texte du Statut].

2. 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 une autre page du texte du Statut]. 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 [Commission de la fonction publique internationale], 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."

Par la circulaire No 461, série 6, en date du 14 mars 1991, le personnel a été informé que le Conseil d'administration du Bureau avait amendé l'article 3.1.1 avec effet immédiat et que le texte devait se lire désormais comme suit :

"La rémunération prise en considération aux fins de la pension sera déterminée directement par les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies."

Par la même circulaire, le personnel était informé que le Conseil d'administration avait décidé "de créer un fonds d'épargne volontaire pour les fonctionnaires de l'OIT".

M. Bangasser et Mlle Sheeran - qui appartiennent à la catégorie des services organiques -, et M. Dunand et Mme Marguet-Cusack - qui font partie du personnel de la catégorie des services généraux - ont, dans les délais prescrits par l'article 13.2 du Statut du personnel, adressé au Directeur général des réclamations contestant la légalité de l'amendement à l'article 3.1.1 au motif que ce dernier violait leurs droits acquis.

Par des lettres en date du 1er novembre 1991, la directrice du Département du personnel a, au nom du Directeur général, rejeté les réclamations des requérants. Ces lettres constituent les décisions attaquées dans les présentes requêtes.

B. Les requérants exposent les raisons pour lesquelles, d'après eux, une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension a été introduite dans le Statut du personnel du BIT. A leur avis, l'Organisation entendait ainsi assumer vis-à-vis de son personnel des obligations propres, sans être liée par les décisions prises par la caisse. Ils décrivent ensuite les circonstances qui ont conduit à la circulaire du 14 mars 1991.

Ils soutiennent que leurs requêtes sont recevables en ce qu'elles sont dirigées contre des actes dont la nature décisive ne saurait être contestée et faisant manifestement grief. Les actes en question leur causent un préjudice immédiat, celui résultant de la perte d'une garantie juridique essentielle, et vont leur occasionner des pertes pécuniaires qui ne sont pas encore mesurables.

Sur le fond, ils invoquent un moyen unique tiré de la violation de leurs droits acquis. Cette violation découle, selon eux, aussi bien par déduction de la jurisprudence du Tribunal relative aux droits acquis des fonctionnaires du BIT à un certain régime de rémunération considérée aux fins de la pension que par application de la jurisprudence générale du Tribunal en matière de droits acquis.

En ce qui concerne leur premier argument, ils font valoir que la reconnaissance par le Tribunal de droits acquis à un certain régime de rémunération considérée aux fins de la pension au bénéfice des fonctionnaires du BIT est conditionnée par l'existence dans le Statut du personnel du Bureau d'un article (article 3.1.1) contenant une définition de la rémunération considérée aux fins de la pension, autonome par rapport à celle donnée dans les Statuts de la caisse. Cet article constituait donc à la fois la base de la compétence du Tribunal en la matière et la source des droits acquis revendiqués. En conséquence, les droits acquis en question impliquent un droit acquis à l'existence dans le Statut du personnel du BIT d'une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension, sinon au maintien d'une définition donnée.

S'appuyant en deuxième lieu sur la jurisprudence générale du Tribunal en matière de droits acquis, les requérants s'attachent à démontrer que les décisions contestées violent leurs droits acquis eu égard à la nature, aux causes et aux conséquences des conditions d'emploi modifiées.

Ils estiment que, bien que les changements qui ont affecté leurs conditions d'emploi se fondent sur une disposition statutaire, cela n'empêche pas qu'il y ait atteinte à leurs droits acquis.

En ce qui concerne les causes de la modification survenue, ils prétendent que le personnel n'a jamais été officiellement informé des motifs de l'amendement de l'article 3.1.1. Il suffit toutefois de se reporter aux documents soumis depuis 1990 à la Commission du programme, du budget et de l'administration du Conseil d'administration, ainsi qu'au conseil lui-même, pour comprendre ces motifs. Il ressort de ces documents que la modification de cet article avait pour but d'échapper aux conséquences de l'autonomie de la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension.

Les requérants soutiennent, enfin, que cette modification aurait d'importantes conséquences si le Tribunal ne reconnaissait pas l'existence d'un droit acquis en la matière.

En premier lieu, elle les empêcherait de saisir le Tribunal de céans qui, en application de sa jurisprudence, décline sa compétence et déclare une requête irrecevable lorsqu'elle est dirigée contre une des organisations relevant de sa juridiction, mais dont les statuts et règlements du personnel se bornent, pour la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension, à un simple renvoi aux Statuts de la Caisse commune. Ils auraient donc perdu une garantie juridique essentielle, par le biais d'une diminution considérable de la protection juridictionnelle déjà accordée aux fonctionnaires du BIT. A cet égard, ils rejettent l'argument, avancé par l'administration lors des débats au sein de la commission susmentionnée du conseil, selon lequel ces fonctionnaires ne seraient pas privés de toute protection, "puisque les Statuts de la Caisse commune des pensions prévoient que le Tribunal des Nations Unies peut être saisi de plaintes concernant les décisions du Comité mixte [de la caisse]". En effet, selon l'article 49 des Statuts de la caisse, ces derniers peuvent être amendés "sans préjudice des droits à prestations acquis pendant une période d'affiliation antérieure à cette date". De la sorte, seuls sont protégés dans le cadre de ces statuts les droits aux prestations acquis par le versement de contributions avant la date d'un quelconque amendement.

Le Tribunal administratif des Nations Unies appliquant strictement l'article 49 des Statuts de la caisse, la protection qu'il peut apporter dans le cadre de sa jurisprudence est donc limitée, pour l'essentiel, à la non-rétroactivité. En revanche, le Tribunal de céans, lui, n'est pas lié par une telle restriction puisque rien, dans les articles pertinents en matière de droits acquis dans le Statut du personnel du BIT, ne limite la garantie de ces droits à la non-rétroactivité. Dans ces conditions, il est capital, pour les fonctionnaires du BIT, de pouvoir continuer de porter devant le Tribunal de céans tous leurs différends relatifs au régime de la rémunération considérée aux fins de la pension.

En deuxième lieu, la question de l'absence de préjudice matériel immédiat, soulevée par l'Organisation au cours de la procédure interne, n'a nullement à être posée. Le fait que la création du fonds d'épargne volontaire apporterait, selon la défenderesse, un "avantage indiscutable" n'a pas à intervenir dans le cadre du contentieux actuel, dont l'objet unique est de préserver la possibilité de saisir le Tribunal de céans au cas où une nouvelle perte serait subie ultérieurement en matière de rémunération considérée aux fins de la pension. En outre, le syndicat du personnel n'a jamais accepté que la création du fonds soit subordonnée à une renonciation à recourir contre l'amendement de l'article 3.1.1 du Statut du personnel.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions contestées et l'allocation à chacun d'entre eux d'une somme de 25 000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation donne sa propre version des faits. Elle expose les conditions dans lesquelles l'article 3.1.1 a été introduit sous sa forme "autonome" en 1981 et retrace de manière détaillée les circonstances de sa modification. Elle soutient qu'à la suite notamment du jugement 990 (affaire Cuvillier No 3), qui a eu des effets immédiats et considérables sur le plan financier et pratique, le Conseil d'administration était fermement résolu à modifier l'article 3.1.1. La seule difficulté consistait à concilier les exigences du syndicat - qui, à défaut du maintien de l'article 3.1.1, réclamait depuis longtemps un système complémentaire - et des gouvernements membres du conseil, hostiles dans leur grande majorité à toute solution dépassant les normes du régime commun des Nations Unies. C'est ainsi que naquit l'idée du fonds d'épargne, comportant une dotation de l'Organisation. En dépit de la forte opposition qu'elle rencontra au début au sein du conseil et des réserves de la caisse et de la Commission de la fonction publique internationale, cette formule finit par recevoir l'assentiment de toutes les parties concernées, y compris le syndicat, qui a été associé à sa mise en oeuvre et qui l'a saluée comme une victoire du personnel.

L'Organisation maintient les objections en matière de recevabilité qu'elle a formulées au cours de la procédure interne, fondées sur l'absence de préjudice immédiat et sur le caractère hypothétique de pertes futures.

Sur le fond, elle réfute la thèse des requérants selon laquelle la modification de l'article 3.1.1 est illégale "par déduction de la jurisprudence du Tribunal". D'après elle, il faut distinguer deux aspects sur le plan juridique : d'une part, l'autonomie de l'OIT résultant de l'article 3.1.1; d'autre part, la rémunération considérée aux fins de la pension définie dans cette disposition et qui, du fait de cette autonomie, était soumise au contrôle du Tribunal en matière de droits acquis. La possibilité pour le Tribunal de contrôler si une modification de la rémunération considérée aux fins de la pension portait atteinte à un droit acquis était la conséquence de l'autonomie attribuée à l'article 3.1.1 lui-même.

Ce sont des considérations objectives, tenant à des difficultés financières et de gestion, qui ont motivé la modification. La démarche des requérants, plaçant leur examen de cette question sous un angle subjectif, non seulement ne répond pas à l'optique du Tribunal en la matière, mais procède d'une confusion sur la signification des faits et des principes en cause.

En ce qui concerne les effets de la modification, la défenderesse soutient que, même considérée isolément, elle n'entraînait aucun changement de caractère fondamental des conditions de service; en outre, les avantages dont elle était accompagnée, sous la forme du fonds d'épargne, faisaient plus que compenser ses conséquences.

Sur le premier point, l'Organisation fait observer, d'une part, que la disposition en question n'a qu'une portée restreinte, car sa modification n'a pas entraîné de préjudice immédiat pour les requérants et les pertes futures qu'ils invoquent sont hypothétiques. D'autre part, la modification ne supprime pas le contrôle judiciaire sur les décisions en matière de rémunération considérée aux fins de la pension, mais touche simplement à son étendue. Un tel contrôle étant assuré par le Tribunal des Nations Unies, le changement de juridiction résultant de la modification n'entraîne aucune diminution prévisible de la portée du contrôle judiciaire.

Sur le deuxième point, la défenderesse fait valoir que, la modification de l'article 3.1.1 étant assortie de la création du fonds d'épargne, c'est l'opération d'ensemble qui doit être jugée. Ce fonds a une portée tangible car, grâce à la dotation de l'Organisation, les fonctionnaires peuvent accumuler, moyennant des prélèvements mensuels modestes, un capital de départ important et exonéré d'impôt à son versement.

D. Dans leur réplique, les requérants réitèrent qu'en 1981 l'Organisation entendait bien conserver une situation susceptible de lui imposer des obligations autonomes par le biais d'une définition indépendante de la rémunération considérée aux fins de la pension, contenue dans le Statut du personnel depuis 1961.

Au dire même de la défenderesse, ce qui a déclenché le processus qui allait mener à la modification de l'article 3.1.1 a été la prise de conscience par l'Organisation des incidences financières du jugement 990. Cet aveu montre que le présent contentieux a pour origine le désir de l'Organisation de se soustraire à des obligations qui lui coûtaient cher.

C'est de manière unilatérale que le Conseil d'administration a modifié l'article 3.1.1, puis créé le fonds d'épargne, et non dans le cadre d'un accord conclu avec le personnel. En outre, aucun document ne permet d'établir que la contrepartie de la création du fonds était la renonciation aux droits découlant de l'ancienne version de l'article 3.1.1.

Sur la recevabilité, les requérants contestent l'objection de la défenderesse fondée sur l'absence de préjudice matériel immédiat. D'après eux, pour qu'il y ait intérêt pour agir, il suffit que la décision contestée fasse grief au requérant; il n'est nullement nécessaire que celui-ci ait déjà subi un préjudice. Quant à l'argument de la défenderesse tiré du caractère hypothétique de pertes futures, il n'a déjà plus de pertinence car, depuis le 1er janvier 1992, la rémunération considérée aux fins de la pension de certains requérants a subi une baisse, du fait du changement de la méthode de calcul de celle-ci.

Sur le fond, ils réaffirment que les décisions contestées ont violé leurs droits acquis. Ils ne revendiquent un droit acquis à l'autonomie de la définition de la rémunération considérée aux fins de la pension dans le Statut du personnel que parce qu'elle constitue la base légale de la compétence du Tribunal en la matière. Il existe une distinction simple et claire entre, d'une part, l'objet des précédentes requêtes, qui visaient le niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension, et, d'autre part, celui des présentes requêtes, qui visent une garantie juridique essentielle, soit la possibilité de contrôle de ce niveau par le Tribunal.

Les requérants maintiennent leur argumentation fondée sur l'application de la jurisprudence du Tribunal en matière de droits acquis. En ce qui concerne les causes de la modification contestée, ils relèvent que, tout en invoquant des difficultés d'ordre financier et de gestion qu'impliquerait l'autonomie de l'OIT en matière de rémunération considérée aux fins de la pension, la défenderesse ne fournit aucun chiffre qui établirait qu'elle ne pouvait supporter les conséquences financières d'une telle autonomie.

Sur les conséquences de la mesure attaquée, les requérants soulignent qu'il est légitime pour les fonctionnaires du BIT de tenir à conserver, pour l'élément essentiel de leurs conditions d'emploi que constitue la rémunération considérée aux fins de la pension, le contrôle d'un tribunal qui connaît bien leur Organisation.

E. Dans sa duplique, la défenderesse revient sur les trois critères qui, selon la jurisprudence, permettent d'apprécier l'existence d'une atteinte aux droits acquis, à savoir la nature des conditions d'emploi qui ont changé et la nature des droits acquis revendiqués; les causes de la modification intervenue; les conséquences de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance d'un droit acquis.

Elle affirme sur le premier point que l'on ne peut déduire de la jurisprudence du Tribunal un droit acquis à l'existence d'une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'elle constituait la base légale de la compétence du Tribunal que l'autonomie de la définition de l'article 3.1.1 revêtait le caractère d'un droit acquis.

Sur le deuxième point, la défenderesse soutient que les requérants minimisent indûment l'importance des aspects financiers dans les causes de la modification intervenue, et que leur argumentation à cet égard est à la fois artificielle et contradictoire. Elle affirme qu'il ne s'agissait nullement pour elle de chercher à faire des économies. Ce qui la préoccupait, c'étaient les conséquences financières des différences ou des retards accidentels dans les modifications de la rémunération considérée aux fins de la pension qui pourraient continuer de se produire du fait de la nécessité de procéder à chaque occasion à un amendement du Statut du personnel du BIT. Par ailleurs,

considéré sous l'angle de la place de l'OIT dans le système commun des Nations Unies, la défenderesse voit le maintien de l'ancien article 3.1.1 de la même manière que le Tribunal de céans a vu le maintien de l'ancien article 3.1 bis du Statut du personnel de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle dans son jugement 1239 (affaires Baeumer, Claus et Hansson).

Sur le troisième point, elle réaffirme l'absence de préjudice matériel immédiat et le caractère hypothétique de pertes futures. Il se pourrait que des fonctionnaires ne soient pas satisfaits des modifications qui résulteraient du réexamen des bases actuelles de la rémunération considérée aux fins de la pension; la modification de l'article 3.1.1 ne les a pas privés pour autant de toute possibilité de recours. De plus, les requérants ne semblent pas nier que la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies rejoint dans une grande mesure celle du Tribunal de céans. Dans ces conditions, le seul objet de la requête est de maintenir la possibilité de recours parallèle devant deux juridictions différentes.

Revenant sur la signification que revêt la création du fonds d'épargne, la défenderesse soutient que, dans la mesure où le caractère essentiel de la modification n'a pas été démontré, d'un strict point de vue juridique celle-ci n'avait pas à être assortie d'une "compensation" quelconque. Certes, ce fonds n'a pas fait l'objet de négociations dans le cadre du Statut du personnel, et sa création n'a pas donné lieu à un accord juridique. Il n'en reste pas moins que, pour la première fois probablement dans l'histoire d'une organisation internationale, son organe dirigeant, en l'occurrence le Conseil d'administration, a été directement associé aux discussions en cours, indiquant au Directeur général les limites dans lesquelles une solution serait acceptable pour lui. De son côté, le Directeur général a rappelé aux représentants gouvernementaux qu'ils ne pouvaient, sans déloyauté, refuser de voter la dotation prévue en contrepartie de l'abandon de l'autonomie résultant de l'article 3.1.1. Il apparaît ainsi que le fonds d'épargne a bien été proposé en guise de compensation pour la modification de l'article 3.1.1.

CONSIDERE :

1. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies assure les prestations en cas de retraite, de décès ou d'invalidité du personnel des Nations Unies et des autres organisations affiliées. Les droits à pension des intéressés sont fixés par référence à un montant défini par les Statuts de la Caisse commune sous la dénomination de "rémunération considérée aux fins de la pension". Dans toutes les organisations, les statuts du personnel renvoient à la définition de la Caisse commune; mais, pour les fonctionnaires du Bureau international du Travail, ce renvoi est récent : c'est le 26 février 1991 que l'article 3.1.1 du Statut du personnel, relatif aux droits à pension des fonctionnaires des différentes catégories, fut amendé par le Conseil d'administration du Bureau pour se lire désormais comme suit :

"La rémunération prise en considération aux fins de la pension sera déterminée directement par les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies."

2. Cette rédaction, portée à la connaissance du personnel par une circulaire du 14 mars 1991, se substitue immédiatement à la précédente, qui reproduisait les dispositions des Statuts de la Caisse commune mais ne s'y référait pas expressément, ce qui montre que l'Organisation ne s'estimait pas juridiquement liée par les modifications décidées par la Caisse commune et souhaitait conserver une autonomie à l'intérieur du système. C'est cette autonomie qui est abandonnée du fait de la modification de l'article 3.1.1 du Statut du personnel. Plusieurs fonctionnaires relevant de différentes catégories, dont les requérants, ont estimé qu'une telle modification portait atteinte à leurs droits acquis et ont présenté des réclamations contestant l'application qui leur était faite des nouvelles dispositions. Ces réclamations ont été rejetées au nom du Directeur général par des décisions de la directrice du Département du personnel datées du 1er novembre 1991. Ces fonctionnaires demandent au Tribunal de céans d'annuler lesdites décisions.

Sur la recevabilité

3. L'Organisation défenderesse oppose à ces requêtes des fins de non-recevoir qui peuvent s'analyser comme suit : d'une part, la modification de l'article 3.1.1 n'a pas eu pour effet de rendre applicable aux requérants un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension, puisque la précédente rédaction de cette disposition reprenait les barèmes en vigueur à la Caisse commune; d'autre part, le fait qu'à la suite de cette modification le Tribunal de céans ne serait plus compétent pour connaître des litiges portant sur la question n'a pas porté atteinte à une garantie juridique découlant des conditions expresses de leur contrat d'engagement et ne saurait donc leur causer un préjudice susceptible de fonder leur action. Enfin, il n'est nullement établi que le nouveau système de

fixation de la rémunération considérée aux fins de la pension doit entraîner des conséquences dommageables pour les intéressés : les pertes futures qu'ils craignent ont un caractère purement hypothétique.

4. Une telle argumentation ne peut être accueillie : la jurisprudence du Tribunal ne subordonne pas la recevabilité des requêtes à l'existence d'un préjudice certain. Il suffit que la décision attaquée soit susceptible de porter atteinte aux droits et garanties que des fonctionnaires internationaux estiment tenir de leur statut ou des stipulations contractuelles qui les lient à l'organisation qui les emploie. En l'espèce, et sans préjudice de la solution qu'il convient de donner au présent litige quant au fond, il est évident qu'une décision affectant le mode de calcul des retenues que les intéressés doivent supporter chaque mois, et de la pension à laquelle ils auraient droit, ainsi que les voies de recours dont ils disposent pour obtenir éventuellement le respect de leurs droits acquis en la matière, est susceptible de leur faire grief. L'intérêt à agir des requérants n'est donc pas douteux même si, comme le soutient la défenderesse, le préjudice qui résultera pour eux de la modification litigieuse ne revêt pas encore un caractère certain.

Sur le fond du litige

5. Les requérants soutiennent, après avoir longuement analysé les conditions dans lesquelles les organes dirigeants de l'Organisation défenderesse ont abandonné, non sans hésitation, l'autonomie de leur pouvoir de décision pour définir la rémunération considérée aux fins de la pension, que la modification de l'article 3.1.1 du Statut du personnel a porté atteinte aux droits acquis que le Tribunal de céans a toujours entendu protéger, notamment dans ses jugements 832 (affaires Ayoub et consorts) et 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts) rendus respectivement le 5 juin 1987 et le 23 novembre 1989.

6. Les principes dont le Tribunal fera application pour régler le litige ont été clairement définis par la jurisprudence et sont d'ailleurs admis tant par les requérants que par l'Organisation défenderesse. En vertu de l'article 14.7 du Statut ainsi que des principes généraux définis et mis en oeuvre par le Tribunal de céans, les "droits acquis" du personnel du BIT sont intangibles. Mais la garantie des droits acquis ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de cristalliser la situation de chaque agent dans tous les détails de ses relations avec l'organisation qui l'emploie, jusqu'à l'expiration de son engagement, ni d'entraîner un "gel" des règles statutaires qui serait d'ailleurs en contradiction avec les évolutions rapides que connaissent de nos jours les organisations internationales. Si les stipulations contractuelles donnent en principe naissance à des droits acquis, comme l'ont souligné notamment les jugements 832 et 986 précités, les fonctionnaires ne sauraient invoquer la violation de droits acquis à l'encontre de modifications des dispositions statutaires et réglementaires qui les régissent que si ces modifications affectent celles de leurs conditions d'emploi qui ont un caractère fondamental et essentiel. Selon la même jurisprudence, il convient d'analyser les causes et les effets des modifications statutaires dont se plaignent les fonctionnaires pour apprécier si elles portent effectivement atteinte à leurs droits acquis.

7. S'agissant, en premier lieu, des raisons qui ont entraîné la modification litigieuse, les requérants estiment qu'aucune cause objective ne permet d'expliquer et de justifier sa légalité. Il se serait simplement agi pour l'Organisation d'échapper aux conséquences d'une volonté d'autonomie qu'elle avait manifestée en 1981 et dont elle avait mal mesuré les implications, compte tenu notamment de la jurisprudence du Tribunal. L'analyse des débats qui se sont déroulés pour examiner les conditions dans lesquelles pourrait être modifié l'article 3.1.1 du Statut du personnel montre que les raisons qui ont conduit à l'abandon d'une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension étaient inspirées par des considérations objectives et non pas par le désir de porter atteinte aux droits et intérêts des fonctionnaires. Il était en effet difficile de maintenir une situation dans laquelle la gestion des pensions est assurée par un organisme commun auquel sont associées toutes les organisations internationales du système des Nations Unies, alors que l'assiette des cotisations et les montants des prestations de pension restaient en principe fixés extérieurement à cet organisme commun. Ou bien le raccordement au régime commun s'opère par des décisions des instances compétentes de l'OIT, se bornant à reproduire les modifications décidées par la caisse. C'est la situation qui prévalait avant la modification litigieuse, mais qui pouvait entraîner des retards ou des erreurs en définitive préjudiciables à l'Organisation. Ou bien l'Organisation s'affranchit des barèmes déterminés par la caisse, mais cela ne peut naturellement se faire qu'à ses propres frais, la caisse n'étant pas tenue au paiement de prestations éventuellement non financées qui entraînerait une inégalité entre les différentes catégories de ses participants. Comme cette deuxième hypothèse n'a apparemment jamais été admise par les Etats membres de l'Organisation et que l'idée même de régimes complémentaires de retraite est contraire aux principes qui fondent l'existence de la caisse, il est permis de conclure de cette analyse que les motifs qui ont conduit à la réforme litigieuse n'avaient rien de déraisonnable.

8. Les requérants soutiennent, en second lieu, que, par ses conséquences, la modification de l'article 3.1.1 aurait porté atteinte à des aspects fondamentaux de leurs conditions d'emploi. Le Tribunal constate que, dans l'immédiat, le barème de la rémunération considérée aux fins de la pension n'a subi aucune modification du fait de l'amendement en question. Pour ce qui est de l'avenir, tout permet de penser, compte tenu des difficultés financières qu'entraînerait une politique s'écartant délibérément des barèmes déterminés par la caisse, que l'Organisation n'appliquera pas plus que par le passé des règles différentes de celles qui sont en vigueur pour les fonctionnaires internationaux relevant des autres organisations. Certes, l'un des effets majeurs de la modification litigieuse est-il de limiter les conditions de saisine du Tribunal de céans, puisque celui-ci a refusé de se déclarer compétent pour connaître des requêtes concernant les droits à pension des fonctionnaires relevant d'organisations dont les statuts se bornent à renvoyer aux Statuts de la Caisse commune pour définir la rémunération considérée aux fins de la pension. Pour sensible que soit le Tribunal à la confiance qui lui est faite par les requérants qui se prévalent de sa jurisprudence, selon eux particulièrement protectrice des droits acquis, il ne saurait considérer qu'une modification des règles de compétence applicables puisse s'analyser comme la "perte d'une garantie juridique essentielle" dès lors que les nouvelles dispositions ont pour effet de donner compétence dans les litiges en cause à une juridiction administrative internationale indépendante et impartiale. Il y a lieu de préciser sur ce point, comme le fait la défenderesse dans sa duplique, que les éventuelles contestations concernant la rémunération des fonctionnaires demeurent de la compétence du Tribunal de céans.

9. Enfin, le Tribunal ne peut pas non plus suivre les requérants lorsqu'ils affirment, de manière subtile mais erronée, que toute modification d'un texte qui est, par lui-même, source de droits acquis, en ce qu'il garantit l'existence d'une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension, porterait nécessairement atteinte à ces droits acquis. Aucune disposition statutaire n'est, en soi, intangible, ainsi d'ailleurs que le reconnaissent les requérants. Ce n'est que si les modifications apportées aux dispositions préexistantes portent atteinte aux aspects essentiels et fondamentaux des conditions d'emploi que les droits acquis peuvent être valablement invoqués. Mais en l'espèce, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, ni pour les raisons qui l'ont inspirée, ni par ses effets, la modification litigieuse ne peut être regardée comme ayant porté atteinte à des droits acquis. Les fonctionnaires internationaux ont certes droit à ce que les conditions de fixation de leurs pensions soient déterminées conformément aux principes généraux applicables, mais ils ne peuvent demander que soient fixées à jamais les règles relatives à la compétence des autorités chargées de définir le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension.

10. Le Tribunal estime donc que les droits acquis des requérants n'ont pas été affectés par la modification de l'article 3.1.1 du Statut du personnel. De plus, les inconvénients éventuels de la solution consistant en l'application aux fonctionnaires du BIT des normes du système commun sont compensés, dans les meilleures conditions possibles, par la création d'un fonds d'épargne volontaire ayant bénéficié d'une importante dotation initiale, qui est certes juridiquement indépendante de la modification de l'article 3.1.1, mais qui a été adoptée de manière concomitante et témoigne de la bonne foi et du désir de parvenir à une solution équitable dont a fait preuve l'Organisation défenderesse.

11. Compte tenu de l'ensemble des pièces des dossiers qui lui ont permis de prendre complètement connaissance des différents aspects de l'affaire, le Tribunal estime inutile d'ordonner la tenue d'un débat oral.

12. Les requêtes devant être rejetées pour les raisons exposées ci-dessus, les demandes d'intervention suivront le même sort.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes ainsi que les demandes d'intervention sont rejetées.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot

