

SOIXANTE-TROISIEME SESSION

Affaires PICARD et WEDER

Jugement No 862

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT) formées par M. Loïc Picard et M. Gerald Weder le 17 décembre 1986, les réponses de l'OIT en date du 23 janvier 1987, les répliques des requérants du 1er avril et les duplicques de l'OIT datées du 17 juillet 1987;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 3.1.1.2 b), 8.2, 13.2 et 14.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail, ainsi que l'article 48, l'article 54 b) ancien (en vigueur du 1er janvier 1981 au 31 décembre 1984) et l'article 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 le dossier, la procédure orale sollicitée par les requérants n'ayant pas été admise;

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

A. Les présentes requêtes font suite à une première série de requêtes, - Ayoub et consorts - sur lesquelles le Tribunal s'est prononcé dans le jugement No 832.

Une description détaillée du système des pensions des Nations Unies ainsi que des circonstances à l'origine des deux séries de requêtes figure dans le jugement précité sous A.

L'article 54 b) des Statuts de la Caisse prévoyait, dans son ancienne version, le système d'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension suivant:

"Dans le cas des participants de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, à compter du 1er janvier 1981, la rémunération considérée aux fins de la pension sera fixée au niveau qu'elle aura atteint du fait de l'application du système actuel de la moyenne pondérée des indemnités de poste (MPIP) à la fin du mois de septembre 1980. Par la suite, pour les participants de ces catégories, la rémunération considérée aux fins de la pension sera déterminée comme suit:

i) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, la moyenne pondérée des indemnités de poste payables aux sièges et dans les bureaux régionaux des organisations affiliées, déterminée par la Commission de la fonction publique internationale le 1er janvier et le 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération considérée aux fins du calcul des cotisations à verser à la Caisse conformément à l'article 25 sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation de ladite moyenne, sous réserve que le montant obtenu ne soit pas inférieur à celui de la rémunération visée au sous-alinéa ii) ci-après.

ii) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis d'Amérique, calculé au 1er janvier et au 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération considérée aux fins du calcul de la rémunération moyenne finale définie à l'alinéa h) de l'article premier sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation dudit indice."

Ce mécanisme d'ajustement a été suspendu par l'Assemblée générale, lors de sa 39e session, dans sa résolution 39/246 du 18 décembre 1984 et la première phrase de l'article 54 b) a été modifiée comme suit:

"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 dans l'appendice aux présents statuts."

A sa 40e session, l'Assemblée générale décida de prolonger la suspension de l'application de la procédure

d'ajustement.

Les requérants sont fonctionnaires du Bureau international du Travail. Au vu de leurs bulletins de paie pour avril 1986, ils constatèrent que l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, qu'ils estimaient à 5,6 pour cent, n'avait pas été appliquée à leur rémunération considérée aux fins de la pension.

Le 18 septembre 1986, les requérants adressèrent au Directeur général, en application de l'article 13.2 du Statut du personnel, des réclamations contre les décisions individuelles de ne pas leur appliquer l'augmentation de la rémunération considérée aux fins de la pension des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, augmentation qui, à leur avis, était due à compter du 1er avril 1986.

Par des notes datées du 21 novembre 1986, le directeur du Département du personnel répondit que les réclamations présentées par les requérants rejoignaient la première série de requêtes sur les pensions et que "dans ces circonstances, le Directeur général ne voit pas la nécessité d'une nouvelle prise de position". Ces lettres constituent les décisions définitives attaquées.

B. Les requérants invoquent, à titre principal, la violation de la règle *patere legem quam ipse fecisti* selon laquelle on ne saurait contester la force obligatoire de l'article 3.1.1.2 b) du Statut du personnel du BIT, qui contient des règles identiques en substance à celles figurant à l'article 54 b) (deuxième phrase et suivantes) des Statuts de la Caisse, en l'absence de toute révision ou abrogation de ces règles. L'article 8.2 du Statut du personnel, qui renvoie, pour les questions de pensions, aux Statuts de la Caisse, s'applique également en l'espèce.

La règle *patere legem*, qui constitue un principe général de droit, signifie, selon la jurisprudence du Tribunal, que toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée ni abrogée. Or, à la date de survenance du différend - avril 1986 -, l'article 3.1.1.2 b) du Statut du personnel du BIT de même que les règles de fond contenues dans les phrases deuxième et suivantes de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse n'ont été ni modifiés ni abrogés. En conséquence, les requérants conservent leur droit au bénéfice des dispositions en question jusqu'à la date choisie par l'Assemblée générale pour la modification de l'ordonnancement juridique.

Les requérants soulèvent à titre subsidiaire un second moyen tiré de la violation des droits acquis. Ils considèrent qu'ils avaient droit, à la date de survenance du différend, au maintien du bénéfice du système d'ajustement du barème de la rémunération considérée aux fins de la pension entre deux révisions générales, en vertu des dispositions précitées, nonobstant le fait que ces textes auraient été abrogés ou modifiés.

Les requérants prient le Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions du Directeur général consistant à refuser d'appliquer à leurs cas particuliers l'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension, dû à compter du 1er avril 1986, conformément à l'article 3.1.1.2 b) du Statut du personnel du BIT qui contient des règles identiques en substance à celles figurant à l'article 54 b) (deuxième phrase et suivantes) des Statuts de la Caisse et, en conséquence, d'ordonner l'application de cet ajustement de telle manière que les droits à prestations soient liquidés par la Caisse sur la base de la rémunération considérée aux fins de la pension telle qu'ajustée conformément audit texte; ou qu'à défaut, l'OIT paie aux requérants la différence entre les sommes qui auraient été payées si l'ajustement mentionné ci-dessus avait été appliqué et celles effectivement payées par la Caisse. A titre de dépens, les requérants réclament une somme de 10.000 francs français chacun.

C. Dans ses mémoires en réponse, l'OIT soutient que l'objet de la première série de requêtes consistait notamment à faire reconnaître le droit des requérants à l'application du système d'ajustement prévu à l'article 3.1.1.2 b). Aucune situation et aucun grief nouveaux ne sont nés au 1er avril 1986. En effet, soit l'objet des requêtes vise l'ajustement de l'ancien barème, mais cet ancien barème n'est plus applicable; soit, au contraire, les requêtes visent l'ajustement du nouveau barème, adopté à compter du 1er avril 1985, mais aucun ajustement n'était encore dû au 1er avril 1986, la variation des indices pertinents n'ayant pas atteint les 5 pour cent requis pour son déclenchement.

Sur le fond, la défenderesse souligne que la décision en cause a pour but de suspendre, non pas les dispositions applicables du Statut du personnel, mais le système d'ajustement. Cette décision a été prise sur la base d'une modification formelle à cet effet de l'article 3.1.1 du Statut du personnel, modification dûment notifiée aux intéressés par la circulaire 325, série 6, du 27 mars 1985. Ainsi, la règle *patere legem* obligeait le Directeur général à appliquer au 1er avril 1986 la disposition statutaire en vigueur à cette date, dans laquelle il était précisé que le système d'ajustement anciennement en vigueur ne s'appliquait pas. L'article 54 des Statuts de la Caisse, quant à lui, a été modifié par l'Assemblée générale pour ne laisser subsister que la première phrase, en l'amendant, de l'ancien

article 54 b), l'application des autres dispositions dudit article étant suspendue.

Quant à la violation des droits acquis, l'Organisation prie le Tribunal de se référer à son argumentation développée dans la première série d'affaires.

L'Organisation conclut que, pour autant que l'objet des présentes requêtes se distingue des précédents, cet objet manque de fondement sur le plan des faits, et l'argumentation développée apparaît mal fondée en droit.

D. Dans leurs répliques, les requérants apportent des précisions sur la différence d'objet entre les deux séries de requêtes. Dans le cadre de la première série, les requérants contestaient l'application d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension résultant d'une révision générale, en se fondant sur leurs droits acquis à un ancien barème. En revanche, dans les présentes requêtes, les requérants réclament l'application d'un troisième barème qui, obtenu en faisant jouer le mécanisme d'ajustement susmentionné, serait supérieur de 5,6 pour cent au barème précédemment applicable.

Les conditions déclenchant le mécanisme d'ajustement intérimaire sont réunies, l'indice des prix à la consommation américain étant passé de 306,2 au 1er juillet 1984 à 323,4 au 1er janvier 1986, accusant ainsi une augmentation de l'ordre de 5,6 pour cent, et les règles régissant ce mécanisme ont un effet obligatoire. Le Directeur général ne saurait donc se retrancher derrière le principe *patere legem* pour couvrir l'illégalité de la suspension opérée en l'espèce. Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme l'Organisation, il s'agit bien d'une suspension et non d'un amendement des textes pertinents. Il est en effet difficile de se prévaloir d'une modification voulue par l'Assemblée générale en l'absence d'une quelconque expression d'une telle modification.

Les requérants s'étonnent, enfin, que la défenderesse n'ait pas cru bon d'apporter le moindre commentaire sur le caractère cumulatif des réductions subies par les fonctionnaires. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une modification de détail portant sur une modalité de calcul, mais d'une véritable altération d'une donnée fondamentale qui affecte l'ordre de grandeur d'un droit. Les manques à gagner varient de 13 à 39 pour cent selon le grade.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation réaffirme que sur le plan de la forme il y a bien eu amendement, et sur le plan du fond la suspension constitue bel et bien une modification du régime en vigueur. Dès lors, l'autorité qui avait édicté les règles régissant le mécanisme d'ajustement les a elle-même modifiées sans effet rétroactif et n'a donc nullement enfreint le principe *patere legem*.

En ce qui concerne les droits acquis, le nouveau système, lié aux variations de la rémunération nette, écarte le risque d'une érosion des droits à pension susceptible d'y porter gravement atteinte.

CONSIDERE:

1. Les requêtes de M. Picard et de M. Weder sont la suite des instances que certains de leurs collègues - M. Ayoub et consorts - ont présentées au Tribunal au début de l'année 1986 et qui tendaient à l'annulation de décisions individuelles de l'OIT appliquant à son personnel, à compter du 1er janvier 1985, un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins des pensions. Le Tribunal s'est prononcé le 5 juin 1987 en rendant le jugement No 832. Après avoir exposé le système des pensions de retraite des personnels applicable à l'Organisation internationale du Travail, ce qui rend inutile de reprendre ce point, il a rejeté au fond les requêtes.

2. Par les présentes requêtes, M. Picard et M. Weder demandent l'annulation des décisions du 21 novembre 1986, les concernant, par lesquelles le directeur du personnel, au nom du Directeur général, rappelait la position de l'Organisation concernant les premières affaires et, par voie de conséquence, rejetait les prétentions des requérants tendant à bénéficier des ajustements intermédiaires qui, selon eux, auraient dû leur être appliqués à compter du 1er avril 1986.

Les lettres du 21 novembre font, sans nul doute, grief aux requérants. Si le raisonnement adopté est inhabituel, c'est parce que l'Organisation a estimé et continue à soutenir devant le Tribunal que les demandes de M. Picard et de M. Weder font double emploi avec les précédentes affaires soumises au Tribunal. Elles n'en constituent pas moins le rejet des prétentions.

Alors que dans les affaires précédentes la discussion avait porté sur le principe de la révision du barème de rémunération applicable à compter du 1er janvier 1985, les dossiers actuels concernent le fonctionnement du mécanisme d'ajustement à la date du 1er avril 1986. Il n'existe entre les deux séries de dossiers ni identité d'objet, ni

identité de cause, ni même identité de parties. L'Organisation n'est pas fondée à soutenir que les requêtes ne devraient pas faire l'objet d'un examen au fond.

3. Le Tribunal constate que les requêtes présentées par M. Picard et par M. Weder tendent au même résultat et s'appuient sur les mêmes faits et les mêmes moyens. Leur jonction peut donc être ordonnée.

4. Selon l'article II 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.

5. Les requérants soutiennent, à titre principal, que l'application qui leur a été faite de l'article 3.1.1.2 du Statut du personnel du Bureau, ainsi que de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, méconnaît le principe selon lequel toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée. A titre subsidiaire, les requérants invoquent la violation de leurs droits acquis.

6. Pour les requérants, l'article 3.1.1.2 du Statut du personnel du BIT est le siège de la matière. La citation qu'ils en donnent est la suivante:

"b) Par la suite, la rémunération prise en considération aux fins de la pension sera déterminée comme suit:

i) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, l'indice MPIP déterminé par la Commission de la fonction publique internationale le 1er janvier et le 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération prise en considération aux fins du calcul des cotisations à verser à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation de l'indice MPIP, sous réserve que le montant obtenu ne soit pas inférieur à celui de la rémunération prise en considération aux fins de la pension visée à l'alinéa ii) ci-après.

ii) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, l'indice des prix à la consommation des Nations Unies d'Amérique calculé au 1er janvier et au 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération prise en considération aux fins du calcul du traitement moyen final défini à l'article 1 h) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation de l'indice des prix à la consommation."

Les requérants demandent l'application de ce texte, les conditions qu'il prévoit étant remplies en l'espèce. L'indice américain ayant déclenché la dernière modification serait passé de 306,2 au 1er juillet 1984 à 323,4 au 1er janvier 1986, accusant ainsi une augmentation supérieure à 5 pour cent.

L'Organisation ne conteste pas le principe que les requérants invoquent. Mais elle soutient que le mécanisme d'ajustement qui vient d'être décrit n'était plus en vigueur à la date du 1er avril 1986. Par circulaire du 27 mars 1985, le Directeur général du Bureau a fait part au personnel des amendements à l'article 3.1.1 du Statut du personnel. Ces amendements, qui ont pris effet le 1er avril 1985, ont eu pour effet essentiel de suspendre les dispositions invoquées par les requérants et citées ci-dessus.

Les requérants considèrent que l'article 3.1.1, dans la rédaction qu'ils ont donnée, était toujours en vigueur le 1er avril 1986, date de la survenance du différend, car à cette date il n'avait été ni modifié, ni abrogé. La suspension n'a en rien affecté la consistance des règles de fond. On ne peut non plus parler, à la date critique, d'abrogation puisque les dispositions suspendues avaient à cette date vocation à être, à terme, soit appliquées à nouveau, soit abrogées, soit modifiées. Ainsi serait confirmée l'absence d'abrogation, un texte abrogé ne pouvant par nature produire d'effet juridique.

7. La distinction que veulent faire admettre les requérants ne peut être admise par le Tribunal. La suspension s'analyse comme une abrogation temporaire. Pendant la période de son application, elle a pour effet de priver le texte en cause de toute portée. La différence entre les deux notions, c'est que la suspension n'a pas un caractère définitif. Elle a pour objet de faire face à une situation en principe provisoire qui réserve l'avenir. Il suffit de mettre fin à la suspension pour que le texte retrouve sa force obligatoire. Au contraire, l'abrogation a un caractère définitif. L'autorité compétente devra reprendre un nouveau texte pour remettre en vigueur le texte abrogé.

En raison des effets qui viennent d'être décrits, la suspension d'une disposition statutaire ne peut être ordonnée que

par l'autorité qui est habilitée à prendre cette disposition ou à l'abroger, et selon la procédure prévue par les statuts de l'Organisation. Ces règles ont été respectées. Ce n'est pas la circulaire du 27 mars 1985 qui a suspendu les effets de l'article 3.1.1. La circulaire n'a eu pour objet que de faire connaître au personnel les décisions prises pour amender le Statut du personnel en suivant la procédure prévue par l'article 14.7 de ce statut. Cette suspension a été insérée dans le texte de l'article 3.1.1 du statut. Elle a été opérée régulièrement. Le premier moyen doit donc être rejeté.

8. Toujours sur le terrain de la violation du principe selon lequel toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée, les requérants citent l'article 8.2 du Statut du personnel, qui 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".

Si les requérants rappellent l'existence de cet article, c'est uniquement pour introduire dans leur raisonnement l'article 54 b) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Ce dernier article dispose que la rémunération considérée aux fins de la pension varie sous certaines conditions de temps et de pourcentage en fonction des indemnités de poste payables aux sièges et dans les bureaux régionaux des organisations affiliées, et de l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis d'Amérique. Le moyen essentiel des requérants consiste à soutenir qu'en refusant de les faire bénéficier d'un ajustement, l'OIT a violé le principe selon lequel toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée.

L'Organisation répond que l'article 54 b) invoqué a été modifié et que son application a été suspendue par la résolution 39/246 de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'interprétation donnée par les requérants serait donc erronée.

Le Tribunal n'entrera pas dans cette discussion car il n'est pas compétent. Son Statut ne lui donne aucun pouvoir pour apprécier les Statuts de la Caisse. En revanche, l'article 48 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies donne compétence au Tribunal administratif des Nations Unies pour statuer sur les requêtes invoquant l'inobservation des Statuts de la Caisse.

9. De tout ce qui précède, il résulte que le moyen principal des requérants ne saurait être retenu.

Il convient donc d'examiner le moyen subsidiaire tiré de la violation des droits acquis.

10. Le Tribunal a longuement exposé, dans son jugement No 832, les critères auxquels devait répondre la reconnaissance de droits acquis qu'une organisation internationale est tenue de respecter. Le Tribunal ne reviendra pas sur son analyse dans cette affaire, qui d'ailleurs se présente en fait dans des conditions assez semblables.

"Eu égard à la nature statutaire de la disposition amendée et aux motifs qui en ont dicté la modification", le Tribunal n'a pas retenu la violation des droits acquis, "nonobstant l'atteinte portée aux intérêts pécuniaires des requérants".

Le Tribunal a réservé, dans le même jugement, l'hypothèse où l'atteinte s'aggraverait, à la suite de décisions dont le Tribunal n'avait pas à connaître.

Si les requérants exposent qu'ils ne peuvent présenter des données chiffrées sur les pertes que subissent les intéressés, ils produisent un tableau qui fait état de manques à gagner variant, selon le grade, de 13 à 39 pour cent.

Ce tableau ne fait pas la distinction entre les mesures dont le Tribunal a déjà eu à connaître et dont il a admis la légalité et celles-ci, qui résulteraient de l'absence de révision le 1er avril 1986.

Dans ces circonstances, le Tribunal ne peut, en tout état de cause, que s'en tenir à la conclusion résultant du considérant 16 de son jugement No 832.

Par ces motifs,

DECIDE:

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.