

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. B. H. le 30 octobre 2001 et régularisée le 12 février 2002, la réponse de l'Union datée du 30 avril, la réplique du requérant du 7 août et la duplique de l'UPU en date du 11 octobre 2002;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant allemand né en 1948, entra au service du Bureau international de l'UPU à Berne (Suisse), en qualité de comptable, au bénéfice d'un contrat de courte durée couvrant la période du 14 novembre au 22 décembre 1994. A partir du 3 janvier 1995, l'Union lui octroya un autre contrat de ce type de grade P.3. Celui-ci fut prolongé à trois reprises, en dernier lieu jusqu'au 31 mai 1996. Il ressort de ces contrats que la participation du requérant à la Caisse de prévoyance de l'UPU était exclue.

Entre-temps, en novembre 1995, l'Union avait mis au concours deux postes de comptables bilingues de grade P.2/P.3. L'avis de vacance indiquait que le candidat sélectionné serait admis à participer à la Caisse et soumis aux nouvelles conditions d'affiliation, celles applicables à l'époque étant en cours de révision. Le requérant postula le 11 janvier 1996 et sa candidature fut retenue. Par une lettre datée du 9 avril, le Directeur général l'informa qu'il avait été nommé à compter du 3 avril 1996 pour une période de stage de deux ans et qu'il se verrait appliquer le nouveau barème minimal de la rémunération considérée aux fins de la pension. Le 6 juin, le secrétaire adjoint de la Caisse lui écrivit qu'il avait été admis en qualité de participant au Fonds de prévoyance de la Caisse à partir du 3 avril.

Dans une communication de service du 29 mai 1996, le Vice-directeur général fit savoir que, lors de sa séance du 27 avril, le Conseil de fondation de la Caisse avait arrêté le nouveau barème applicable, avec effet au 1^{er} janvier 1996, aux participants ayant été affiliés à cette date ou ultérieurement, et ce, dans le but de rapprocher les cotisations et les prestations de la Caisse de prévoyance de l'UPU de celles en vigueur dans le système commun des Nations Unies.

Le 9 février 1997, le requérant écrivit au secrétaire de la Caisse, réclamant la validation de la période du 14 novembre 1994 au 2 avril 1996. Sa demande ayant été acceptée, il passa une convention avec la Caisse le 25 avril 1997. La validation ainsi autorisée fut calculée sur la base du nouveau barème. Le requérant fut nommé en qualité de fonctionnaire à titre permanent avec effet au 1^{er} avril 1998.

Ayant été informé que l'application du nouveau barème entraînerait une réduction de l'ordre de 30 pour cent du montant de sa future retraite, le requérant demanda, dans un courrier au secrétaire de la Caisse en date du 11 février 1999, à être soumis au barème applicable aux fonctionnaires affiliés avant le 1^{er} janvier 1996. Le Conseil de fondation, qui avait été saisi de cette demande en novembre 1999, la rejeta lors de sa séance du 15 mai 2000. Dans une lettre du 30 novembre 2000, le secrétaire fit part de cette décision au requérant et lui indiqua que le secrétariat de la Caisse envisageait de demander un avis juridique pour le soumettre, le cas échéant, au Conseil de fondation lors de sa prochaine séance. Le 26 janvier 2001, le requérant écrivit au Directeur général, réclamant le réexamen de la décision du 15 mai 2000. Lors de sa séance du 3 mai 2001, le Conseil de fondation rejeta de nouveau la demande du requérant tendant à obtenir l'application de l'ancien barème. Dans un courrier du 16 juillet 2001, qui constitue

la décision attaquée, le Directeur général fit savoir au requérant, en sa qualité de membre de la Caisse et au nom du Conseil de fondation, que la décision du 15 mai 2000 était «définitive et exécutoire».

B. Le requérant soutient que les dispositions de l'article 20, paragraphe 2, des Statuts de la Caisse, aux termes duquel «[l]a participation commence à la date d'admission au Fonds de prévoyance», ont été violées. Ayant été affilié à la Caisse le 3 avril 1996, c'est le barème officiellement en vigueur à cette date, c'est-à-dire l'ancien barème, qui aurait dû lui être appliqué. En outre, la validation de la période de services qu'il avait effectuée auparavant doit entraîner la modification de sa date d'affiliation à la Caisse. A ses yeux, il doit ainsi être considéré comme ayant été affilié à partir du 14 novembre 1994 et soumis au barème qui était applicable à cette date.

Il estime qu'il était illicite de faire référence, dans sa lettre de nomination du 9 avril 1996, à un barème qui n'existait pas, celui-ci n'ayant en effet pas encore été approuvé par les autorités compétentes. Il souligne qu'il n'a pas été informé du nouveau barème ni de ses conséquences sur le montant de sa future pension lorsqu'il a accepté ladite nomination. Il y a donc eu violation du devoir d'information et du principe de la bonne foi. Au surplus, la décision d'appliquer le nouveau barème avec effet rétroactif viole les dispositions de l'article 64, paragraphe 2, des Statuts de la Caisse en ce qu'elle porte atteinte aux droits acquis en matière de prestations.

Enfin, le requérant considère que le principe de l'égalité de traitement n'a pas été respecté, dès lors qu'il s'est vu appliquer des conditions d'affiliation à la Caisse nettement moins favorables que celles des fonctionnaires engagés avant le 31 décembre 1995.

Le requérant réclame l'annulation des décisions des 15 mai 2000 et 3 mai 2001, ainsi que «l'annulation de l'effet rétroactif» du nouveau barème. Il demande également au Tribunal d'ordonner son affiliation à la Caisse sur la base de l'ancien barème et la prise en charge par l'Union et lui-même des cotisations supplémentaires résultant de l'application de ce barème. Enfin, il réclame des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste la recevabilité de la requête. Elle soutient que le requérant est forclos dès lors que, dans sa requête formée le 30 octobre 2001, il demande l'annulation d'une décision qui lui a été notifiée le 30 novembre 2000. La requête serait également irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre la décision du 16 juillet 2001, celle-ci se bornant à confirmer le contenu de la lettre du 30 novembre 2000. Par ailleurs, l'intéressé ne saurait réclamer directement l'annulation de l'effet rétroactif du nouveau barème : selon la jurisprudence du Tribunal, les fonctionnaires doivent en effet contester l'application individuelle qui leur a été faite d'une décision générale en invoquant, au besoin, l'illégalité de celle-ci. En l'espèce, la première décision d'application individuelle était constituée par le courrier du 6 juin 1996 que le requérant n'a pas contesté dans les délais. La conclusion relative à la prise en charge des cotisations supplémentaires serait, quant à elle, irrecevable pour cause de non-épuisement des voies de recours internes. Se référant au fait que la Caisse relève du droit suisse, l'UPU indique que, dans son jugement 1451, prononcé le 6 juillet 1995, le Tribunal n'a pas exclu la compétence parallèle du Tribunal des assurances du canton de Berne. Enfin, elle souligne que le présent litige oppose le requérant à la Caisse de prévoyance, fondation soumise à la surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), et non à l'Union.

A titre subsidiaire, la défenderesse fait valoir que le devoir d'information a été respecté. Il ne saurait être reproché à l'UPU ou à la Caisse d'avoir trompé le requérant au sujet de l'application à titre rétroactif du nouveau barème. Les informations lui ont été clairement communiquées à plusieurs reprises mais il n'en a pas tenu compte. Ainsi, dès le départ, il a accepté le principe de l'application rétroactive du nouveau barème. La défenderesse ne saurait être tenue pour responsable du fait qu'il ne s'est pas soucié du montant de sa future pension avant février 1999.

Selon l'UPU, la validation d'une période de service antérieure n'entraîne pas le changement de la date marquant le début de la participation à la Caisse. Seul le nombre d'années d'affiliation prises en considération dans le calcul de la pension change. Invoquant le jugement 832, elle explique que, nonobstant l'atteinte portée aux intérêts pécuniaires du requérant, le Tribunal doit déclarer que la modification du barème ne constitue pas une violation des droits acquis. En effet, les critères établis par la jurisprudence pour reconnaître une telle violation ne sont pas réunis. Elle souligne que le Tribunal a considéré qu'il n'existe pas de droit acquis à un barème déterminé.

La défenderesse fait valoir qu'en droit suisse l'entrée en vigueur des textes législatifs ne peut en principe se faire avec effet rétroactif. Néanmoins, une exception est possible si celui-ci est limité dans le temps, justifié par un motif pertinent, et s'il ne porte pas atteinte aux droits acquis ni au principe de l'égalité de traitement. En l'espèce, ces conditions étaient remplies. En effet, les causes de la modification étaient «sérieuses et graves» et le seul

fonctionnaire s'étant trouvé dans la même situation de fait et de droit que le requérant a été traité de la même manière que lui. La comparaison avec les membres du personnel admis à participer à la Caisse avant le 1^{er} janvier 1996 que le requérant tente d'établir ne saurait être retenue.

D. Dans sa réplique, le requérant explique que la décision du 30 novembre 2000 ne constitue pas une décision définitive dès lors que le secrétaire de la Caisse y indiquait qu'il envisageait de demander un avis juridique, lequel a été obtenu et mentionné dans la décision du 16 juillet 2001. Celle-ci ne saurait donc être qualifiée de purement confirmative. Il indique qu'il conteste bien l'application individuelle qui lui a été faite de la décision générale introduisant le nouveau barème et considère que la distinction entre la Caisse de prévoyance et l'UPU est «difficile et artificielle».

Le requérant déclare avoir fait confiance à l'UPU et à la Caisse. Il ne s'imaginait pas qu'un barème entraînant une réduction de l'ordre de 30 pour cent du montant de sa future retraite puisse être introduit avec effet rétroactif. Par conséquent, il n'a pas analysé les mises à jour des barèmes publiés régulièrement et a accepté sans réserve sa lettre de nomination et son engagement à titre permanent. Il dénonce le silence de la Caisse qui ne l'a pas informé clairement des conséquences de la modification du barème, alors que le sujet était complexe. Il déduit du jugement 986 qu'une baisse de 30 pour cent du montant de sa retraite constitue une violation des conditions fondamentales d'emploi. Invoquant la jurisprudence du Tribunal, il fait valoir que l'Union aurait dû attendre la publication du nouveau barème avant d'envisager de l'appliquer rétroactivement. Cette démarche était selon lui exclusivement destinée à permettre à l'UPU de faire des économies.

Le requérant souligne que la pratique de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies consiste à calculer une validation sur la base de la rémunération considérée aux fins de la pension en vigueur à chaque instant de la période validée. S'il existe un doute quant aux effets d'une validation, les Statuts de la Caisse de prévoyance de l'UPU doivent être interprétés dans l'intérêt du fonctionnaire, comme l'a reconnu le Tribunal dans son jugement 1755.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réitère ses objections à la recevabilité. Elle indique que, grâce à l'application du nouveau barème, le requérant a réalisé une économie de 56 938,70 francs suisses, la baisse des prestations étant partiellement compensée par une diminution équivalente des cotisations. A son avis, les dispositions des Statuts de la Caisse sont claires et ont été respectées.

CONSIDÈRE :

1. A compter de sa date d'entrée au service de l'UPU, le 14 novembre 1994, le requérant bénéficia d'une série de contrats de courte durée, dont le dernier devait expirer le 31 mai 1996. Il y était expressément précisé que la participation du requérant à la Caisse de prévoyance de l'UPU était exclue. Ayant fait acte de candidature à un poste vacant et été sélectionné, le requérant fut informé, par lettre du 9 avril 1996, de sa nomination au poste en question à compter du 3 avril 1996 pour une période de stage de deux ans. Dans cette lettre, il était notamment précisé qu'il serait affilié à ladite caisse, moyennant une contribution mensuelle égale à 7,9 pour cent de son «traitement soumis à retenue pour pension selon le barème applicable à partir du 1^{er} janvier 1996 qui [devait être] arrêté par le Conseil de fondation [de la Caisse] en avril 1996». Dans l'avis de vacance pour le poste en question, il avait en outre été indiqué que les autres conditions de service seraient «analogues à celles des Nations Unies», notamment concernant les allocations familiales et la sécurité sociale. En fait, les pensions payées antérieurement selon l'ancien barème avaient été considérées comme trop élevées; il avait alors été décidé de les aligner sur celles du système commun des Nations Unies, ce qui entraîna une baisse des pensions, retenues et contributions patronales de l'ordre de 25 à 30 pour cent. Le personnel fut informé, par une communication de service du 29 mai 1996, que le 27 avril 1996 le Conseil de fondation avait arrêté, le 27 avril 1996, le nouveau barème applicable, au 1^{er} janvier 1996, aux participants ayant été affiliés à cette date ou ultérieurement. Les fonctionnaires affiliés antérieurement devaient, quant à eux, continuer à bénéficier de l'ancien barème.

Par lettre du 6 juin 1996, le secrétaire adjoint de la Caisse informa le requérant de son admission en qualité de participant au Fonds de prévoyance de la Caisse avec effet au 3 avril 1996.

Par convention du 25 avril 1997, le requérant obtint la validation de ses services pour la période du 14 novembre 1994 au 2 avril 1996. Le montant du «rachat» de ses cotisations fut calculé sur la base du nouveau

barème. Le requérant fut nommé en qualité de fonctionnaire à titre permanent avec effet au 1^{er} avril 1998. Les retenues furent toujours calculées sur la base du nouveau barème.

Faisant valoir que l'ancien barème lui serait plus favorable, le requérant demanda au secrétaire de la Caisse, dans un courrier du 11 février 1999, de leur appliquer ce barème, comme aux fonctionnaires affiliés avant le 1^{er} janvier 1996.

Le Conseil de fondation, qui avait été saisi de cette demande en novembre 1999, la rejeta lors de sa séance du 15 mai 2000. Cette décision fut notifiée au requérant le 30 novembre 2000.

Entre-temps, dans un courrier du 31 août 2000 au secrétaire de la Caisse, le requérant avait souligné que, lors de son engagement le 3 avril 1996, seul l'ancien barème était en vigueur. Il estimait par conséquent que c'était celui-là qui devait lui être appliqué.

Le 26 janvier 2001, il adressa au Directeur général une demande de révision de la décision du 15 mai 2000.

Lors de sa séance du 3 mai 2001, le Conseil de fondation constata que sa décision du 15 mai 2000 «concernant une demande de révision des conditions d'admission» était devenue «définitive et exécutoire» faute d'avoir été attaquée devant le Tribunal. Il déclara que les demandes ultérieures de révision étaient irrecevables, les statuts n'autorisant pas la révision d'une décision sur requête de révision. Le requérant en fut informé par une lettre du 16 juillet 2001, qui constitue la décision attaquée.

Devant le Tribunal de céans, le requérant réclame notamment l'annulation des deux décisions du Conseil de fondation et demande à être mis au bénéfice de l'ancien barème.

Agissant au nom de la Caisse de prévoyance, l'UPU conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet.

Sur la compétence

2. L'article 19 des Statuts de la Caisse dispose :

«Règlement des litiges

1. Un participant ou toute autre personne qui, du fait de la participation à la Caisse de prévoyance d'un fonctionnaire, peut justifier de droits résultant des présents Statuts et s'estime lésé par une décision du Conseil de fondation peut demander par écrit à celui-ci de revoir cette décision dans les soixante jours qui suivent sa communication à l'intéressé.

2. Si le Conseil de fondation maintient son point de vue ou ne prend aucune décision touchant ladite demande dans un délai de soixante jours, l'intéressé peut adresser au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail une requête dans les conditions prévues par le Statut de ce Tribunal et par la déclaration reconnaissant la compétence de ce dernier ⁽¹⁾.»

Le Tribunal doit tout d'abord examiner s'il est compétent *ratione materiae*.

a) A cet égard, deux normes peuvent entrer en conflit.

i) La Caisse de prévoyance de l'UPU a été constituée en fondation, selon les articles 80 et suivants du Code civil suisse, par un acte de fondation notarié du 24 décembre 1963. Aux termes de l'article 8 de l'acte de fondation, le Conseil fédéral -- gouvernement de la Confédération helvétique -- est l'autorité de surveillance de la fondation; en fait, la surveillance est exercée par l'OFAS, une subdivision de l'administration fédérale. L'article 19 des Statuts de la Caisse établis par le Conseil de fondation prévoyait à l'origine que les différends entre un intéressé et la Caisse pouvaient être déférés au Tribunal de céans dans les conditions prévues notamment par le Statut de ce dernier.

ii) Dans la déclaration du 25 mai 1965 portant reconnaissance de la compétence du Tribunal de céans, approuvée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail le 19 novembre 1965, l'UPU a mentionné expressément les différends relatifs aux «statuts de la Caisse de prévoyance» comme étant soumis à la compétence

du Tribunal de céans.

b) Le 1^{er} janvier 1985 est entrée en vigueur en Suisse la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (dite «LPP»); cette loi a aussi modifié les dispositions du code civil relatives aux fondations. Selon l'article 73 de la loi LPP, les litiges avec une caisse de prévoyance ressortissent en première instance à la juridiction cantonale compétente en matière d'assurances, au for du siège de la fondation, avec possibilité de recours au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif.

L'UPU entra en discussion avec l'OFAS qui émit l'avis que l'article 73 de la loi LPP était également applicable à la Caisse, car cette disposition était de droit impératif et ne pouvait donc être modifiée par voie contractuelle.

Aussi le Conseil de fondation résolut-il de modifier le texte de l'article 19 des Statuts de la Caisse qui, dans sa nouvelle teneur, supprima la compétence du Tribunal de céans et introduisit celle du Tribunal des assurances du canton de Berne, tout en abrégant le délai de recours en procédure interne.

Dans l'affaire ayant conduit au jugement 1451, les requérants attaquaient la décision portant modification des Statuts de la Caisse. Par ce jugement, le Tribunal a ordonné le rétablissement de l'article 19 des Statuts dans sa forme initiale. Il a envisagé l'éventualité d'un conflit de compétence entre le Tribunal de céans et le Tribunal des assurances du canton de Berne et a considéré qu'il appartiendrait dans un tel cas à chacune des juridictions potentiellement compétentes de définir sa compétence selon les règles de conflit applicables. En l'espèce, il faut admettre une compétence «parallèle» des deux juridictions. Si la compétence du Tribunal des assurances du canton de Berne peut se fonder sur la soumission volontaire de la Caisse au droit suisse, l'UPU et la Caisse pouvaient avoir des raisons de choisir la compétence du Tribunal de céans en raison du statut de fonctionnaires internationaux des agents de l'UPU. Seule une convention internationale entre l'UPU et le pays hôte pourrait mettre un terme à ce conflit de juridiction.

c) Le jugement 1451 ne paraît avoir conduit ni l'UPU -- à savoir la Caisse -- ni ses agents à rechercher et déterminer quel était effectivement le tribunal compétent. Il ne semble pas que des pourparlers aient été menés entre l'organisation et le pays hôte en vue de résoudre la difficulté, du moins après le prononcé dudit jugement. C'est ainsi que, dans sa réponse, la défenderesse rappelle que le jugement 1451 n'a pas exclu la compétence du Tribunal des assurances du canton de Berne et que, dans sa réplique, le requérant évoque la possibilité de s'adresser aux autorités suisses au moment du paiement supposé insuffisant de sa pension de retraite.

d) Toutefois, à l'appui de sa réponse, l'organisation a produit deux lettres, l'une du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) datée du 30 novembre 1994, l'autre de l'OFAS datée du 14 décembre 1994. L'objet de cette correspondance était l'application à la Caisse de la nouvelle législation suisse sur le libre passage et l'encouragement à la propriété du logement. La première lettre signale que, s'agissant d'une dérogation à une loi fédérale, introduite par la voie d'un accord international, seules les Chambres fédérales pourraient y souscrire, mais que le DFAE n'avait pas l'intention de leur soumettre un projet d'accord à cet effet par échange de lettres; elle concluait :

«En revanche, nous tenons à souligner que l'immunité de juridiction et d'exécution dont bénéficie votre Organisation en sa qualité d'organisation intergouvernementale fait obstacle à toute mesure de contrainte de la part de la Suisse. Il suit de ce principe que l'autorité de surveillance de la Caisse de prévoyance de l'UPU, à savoir l'Office fédéral des assurances sociales, ne dispose d'aucun moyen pour contraindre votre Organisation à appliquer les deux nouvelles lois dont il s'agit.»

Cela fut confirmé par l'OFAS dans sa lettre du 14 décembre 1994.

e) Il résulte de ce qui précède que, selon les autorités administratives compétentes de la Confédération helvétique, par le recours à l'institution d'une fondation de droit privé relevant du droit suisse, l'UPU et implicitement la Caisse de prévoyance n'ont pas renoncé à l'immunité de juridiction et d'exécution qui leur est reconnue par l'Accord de siège. Cette prise de position s'écarte du raisonnement émis au considérant 24 du jugement 1451 -- dans lequel il était précisé que «[p]ar le choix même de cette forme juridique, l'organisation a accepté, comme une conséquence nécessaire, la compétence judiciaire nationale dans toute la mesure où celle-ci se rattache aux règles de fond qui régissent les fondations selon le droit suisse» -- et qui sont à l'origine de sa conception relative à la «compétence parallèle» de la juridiction suisse et du Tribunal.

Si l'avis des autorités administratives ne lie pas nécessairement les tribunaux, on peut admettre en l'occurrence, du moins en l'état actuel des choses, que celui émis par le DFAE et l'OFAS, et communiqué à l'Union ainsi qu'à la Caisse, représente le point de vue de la Confédération helvétique.

D'une manière générale, il sied du reste de convenir que les organisations et les personnes bénéficiant de l'immunité de juridiction et d'exécution sont fréquemment appelées à recourir à des institutions relevant du droit de l'Etat accordant cette immunité, sans que cela doive avoir pour effet de les priver de cette dernière.

Il y a donc lieu d'admettre que la Confédération helvétique reconnaît également le droit à l'immunité de l'UPU et de sa Caisse de prévoyance pour les conflits qui, en droit interne, relèveraient de l'article 73 de la loi LPP.

Dès lors que la résolution de tels conflits se heurte à l'immunité, l'organisation internationale est tenue de lui trouver un mode de règlement interne (voir l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies les 11 juin et 1^{er} juillet 1946, en son article VIII, accord auquel se réfère l'échange de lettres entre l'UPU et la Suisse, des 5 février et 22 avril 1948, valant accord de siège). C'est ce qu'ont fait la Caisse de prévoyance, par l'adoption de l'article 19 des Statuts, et l'UPU dans sa déclaration portant reconnaissance de la compétence du Tribunal de céans.

Il en résulte que le Tribunal de céans est compétent.

Sur la recevabilité

3. La défenderesse, en se référant à l'article 19 des Statuts de la Caisse, a successivement invoqué deux motifs d'irrecevabilité.

4. En instance interne, elle a tout d'abord fait valoir que la demande de nouvel examen présentée par le requérant était irrecevable en vertu de cette disposition parce que la seule décision pouvant faire l'objet d'une demande de révision au sens du paragraphe 1 de l'article 19 était celle relative à son affiliation à la Caisse, notifiée à l'intéressé par courrier du 6 juin 1996, et qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une demande de révision dans le délai statutaire de six mois. La demande de nouvel examen présentée ultérieurement devait donc être considérée comme une demande de révision au sens du paragraphe 1 de l'article 19. Tardive, elle ne pouvait être admise. En outre, la décision rendue sur une demande de révision au sens de l'article 19 ne pouvait faire l'objet d'une nouvelle demande de révision au sens de cette disposition. C'est la raison pour laquelle le Conseil de fondation avait déclaré, dans la décision attaquée, que sa précédente décision était définitive et exécutoire, et que ses nouvelles demandes ultérieures étaient irrecevables.

Si cette argumentation était correcte, la requête adressée au Tribunal serait irrecevable pour tardiveté et défaut d'épuisement des voies de recours internes.

L'interprétation ainsi donnée de l'article 19 des Statuts de la Caisse n'apparaît toutefois pas conforme au sens qui se dégage de cet article.

De toute évidence, celui-ci entend uniquement régir la procédure de recours interne en cas de litige. Comme c'est aussi le cas dans d'autres organisations, il prévoit une procédure de recours ou de nouvel examen qui permet à l'intéressé de demander à l'autorité qui a statué de revoir sa décision, avant que le cas ne puisse être soumis à l'autorité judiciaire de recours. Le paragraphe 1 de l'article 19 s'applique également aux décisions rendues sur demande d'un agent, notamment sur une demande de nouvel examen.

En revanche, rien ne permet d'en déduire une conséquence de droit matériel, dans le sens d'une immutabilité des décisions administratives non attaquées immédiatement, ce qui serait contraire aux principes généraux du droit administratif.

L'organisation, se référant au jugement 676, indique certes avec raison que les agents ont aussi la faculté de demander un nouvel examen d'une décision administrative; elle omet toutefois, à tort, d'appliquer l'article 19, paragraphe 1, des Statuts de la Caisse à une décision par laquelle l'organisation rejette une telle demande, en confondant la demande de nouvel examen selon le droit matériel et la procédure de révision en vertu de l'article 19, paragraphe 1, des Statuts (voir à ce sujet le jugement 317, au considérant 4).

Ce motif ne saurait donc conduire à l'irrecevabilité de la requête.

5. Devant le Tribunal, la défenderesse fait valoir que la décision entreprise serait une pure décision confirmative, par laquelle l'autorité ne faisait que maintenir son point de vue et sa décision, ce qui ne constituerait pas une décision attaquable faisant courir un nouveau délai de recours (voir à ce sujet, notamment, les jugements 259, 305, 364, 413, 530, 649, 698, 1490, 1528, 1983 et 2066).

Il n'est point besoin d'examiner dans quelle mesure une décision dite confirmative peut faire l'objet d'un recours.

De toute manière, l'on ne saurait qualifier de confirmative une décision qui, à la suite d'un recours interne, a été rendue par la même autorité que celle dont la décision initiale est contestée. En effet, dans un système de recours exigeant l'épuisement d'une telle voie de recours interne, seule la seconde décision peut être attaquée, même si par son contenu elle ne fait que confirmer la première.

Or, en l'espèce, le requérant a soumis au Conseil de fondation une demande de nouvel examen de la décision initiale qui le soumettait au nouveau barème. Cette demande a été rejetée par une décision qui, pour pouvoir être attaquée devant le Tribunal en vertu de l'article 19, paragraphe 2, des Statuts de la Caisse, devait préalablement faire l'objet d'une demande de révision au sens du paragraphe 1 dudit article.

C'est donc à tort que la défenderesse a tenu cette demande pour irrecevable et propose de déclarer la seconde décision du Conseil de fondation comme étant purement confirmative au sens indiqué ci-dessus.

Présentée au surplus dans le délai et la forme prévus par le Statut du Tribunal, la requête est recevable à ce titre.

La question de fond, qui est de savoir si la demande de nouvel examen était fondée, sera examinée ci-dessous.

6. La requête ayant été dirigée contre une décision de la Caisse de prévoyance de l'UPU, le Tribunal ne saurait condamner l'UPU à payer un complément de contribution calculé selon l'ancien barème, comme le requérant le demande. A cet égard, la requête n'est pas recevable (voir le jugement 317, au considérant 4).

En réalité, l'irrecevabilité s'étend de ce fait à l'ensemble de la requête. En effet, l'objet de celle-ci -- tendant à l'application au requérant de l'ancien barème -- suppose que le coût supplémentaire qui en résulterait soit couvert par des contributions supplémentaires de l'agent (un tiers) et surtout de l'Union (deux tiers). Ce résultat ne serait possible que si l'UPU y consentait ou était l'objet d'un jugement la condamnant à de telles prestations sur la base d'une requête dirigée à son encontre.

Sur la demande de nouvel examen

7. Le requérant n'invoque aucun motif survenu depuis son affiliation à la Caisse qui justifierait l'admission de sa prétention. Il fait seulement valoir que la décision initiale devrait être revue car elle ne serait pas conforme au droit. La demande du requérant se présente comme une demande de nouvel examen d'une décision administrative en vigueur pour n'avoir pas été attaquée à temps lors de son adoption.

En principe, toute décision administrative -- sous réserve d'une interdiction expresse et sans préjudice de la sauvegarde des droits qui auraient pu être acquis -- peut faire l'objet d'un nouvel examen et d'une modification ou d'une révision par l'autorité compétente (voir le jugement 618, au considérant 5). Le Tribunal a également déclaré que le fonctionnaire visé par une décision en vigueur a le droit d'inviter les organes internes à la réexaminer dans deux cas : soit lorsqu'une circonstance nouvelle, imprévisible et décisive est survenue depuis que la décision a été rendue, soit lorsque le fonctionnaire invoque des faits ou des moyens de preuve déterminants qu'il ne connaissait pas, ni ne pouvait connaître avant la prise de cette décision. En cas d'accomplissement de l'une de ces conditions, les organes internes sont tenus de se prononcer sur la demande de nouvel examen dans une nouvelle décision à partir de laquelle les délais qui n'avaient pas été observés recommencent à courir (voir le jugement 676, au considérant 1). Il se peut aussi que la décision non attaquée ne soit pas conforme au droit. Si elle est totalement nulle, elle ne déploie aucun effet, mais une décision contraire au droit n'est nulle que si elle est affectée d'un vice grave; à défaut, elle déploie des effets lorsqu'elle n'a pas été attaquée; toutefois, lorsqu'elle produit des effets durables, le rétablissement d'une situation conforme au droit peut exiger son redressement (voir le jugement 676, au considérant 6). Pour en décider, l'administration et le juge sont appelés à évaluer les intérêts en présence pour savoir si, dans chaque cas, l'intérêt à un redressement conforme au droit l'emporte sur l'intérêt au maintien de droits

acquis ou de relations contractuelles stables.

Il y a lieu d'examiner si le requérant pourrait se prévaloir de telles conditions.

8. Si la décision contestée était nulle, elle ne pourrait pas être appliquée. Toutefois, pour les motifs examinés ci-dessous, la décision initiale fixant le statut du requérant quant à sa retraite n'est pas entachée d'un vice grave devant entraîner sa nullité.

9. Il convient d'examiner si le requérant peut valablement soutenir que la décision initiale incriminée serait contraire au droit.

a) Elle ne viole pas le droit à l'égalité de traitement du requérant par rapport aux agents engagés avant le 1^{er} janvier 1996, puisque ceux-ci ne se trouvaient pas dans une situation égale ou comparable, dès lors que le requérant avait expressément été engagé sur la base du nouveau barème à titre conditionnel et qu'il l'avait accepté, contrairement aux agents engagés précédemment.

b) Elle ne viole pas l'interdiction de la rétroactivité des mesures défavorables aux agents, puisque d'emblée, lors de l'engagement, il fut prévu que le requérant serait soumis au nouveau barème.

c) Implicitement, le requérant invoque aussi une violation du principe de la légalité de l'activité administrative, quand il soutient qu'au moment de son engagement, le Conseil de fondation n'avait pas encore modifié le barème, de sorte que seul l'ancien barème était alors applicable. De ce point de vue, la décision du Conseil avait des effets rétroactifs défavorables au requérant.

aa) La mesure prise par le Directeur général était conditionnée à l'acceptation de la modification envisagée par le Conseil de fondation. Si le Conseil avait refusé, l'ancien barème eût été applicable. Au contraire, si le Conseil acceptait, la condition suspensive était réalisée, et la mesure ordonnée provisoirement s'en trouvait validée et revêtue d'une base légale.

bb) L'engagement du requérant a pris effet le 3 avril 1996 et la décision du Conseil de fondation, immédiatement exécutoire, est datée du 27 avril 1996. Il eût suffi d'attendre quelque trois semaines, jusqu'au moment où a été prise cette décision, pour procéder à la nomination; le problème de l'application du barème ne se serait donc plus posé. Cela aurait été d'autant plus facile que le requérant bénéficiait alors d'un contrat jusqu'au 31 mai 1996.

cc) Le requérant invoque son intérêt à recevoir une information objective de l'organisation avant son engagement.

Les règles de la bonne foi exigent qu'avant de s'engager par voie contractuelle, une organisation et son agent s'informent mutuellement sur les faits qu'ils connaissent chacun de son côté et qui pourraient être importants pour la détermination de l'autre partie (voir les jugements 907, 946 et 1526). A cet égard, le requérant reproche à l'organisation et à la Caisse de ne pas l'avoir informé quant à la portée du nouveau barème et du fait que celui-ci impliquait, par rapport à l'ancien, une réduction du montant des pensions de retraite de l'ordre de 30 pour cent; il se serait imaginé qu'il percevrait à l'âge de la retraite une pension équivalente à celles résultant de l'ancien barème.

Force est de reconnaître que la modification envisagée n'a pas été cachée au requérant. L'avis de vacance que l'UPU a publié le 27 novembre 1995 mentionnait, à propos du poste en question, que les conditions de service étaient «analogues à celles des Nations Unies», notamment en ce qui concernait les allocations familiales et la sécurité sociale. Il était en outre indiqué :

«10. Caisse de prévoyance

A moins qu'il n'en soit spécifié autrement dans la lettre de nomination, les fonctionnaires sont affiliés à la Caisse de prévoyance de l'UPU. A ce titre, ils doivent verser une contribution périodique égale à 7,9% du traitement soumis à retenue pour pension. Les conditions d'affiliation à la Caisse de prévoyance étant en révision, les nouvelles conditions seront applicables au candidat retenu.»

Dans la lettre du 9 avril 1996 par laquelle le Directeur général offrit le poste au requérant, il était notamment indiqué :

«**Affiliation à la Caisse** Vous serez affilié au Fonds de prévoyance de la Caisse

de prévoyance : de prévoyance de l'UPU. Vous verserez à ce titre une contribution mensuelle égale aux 7,9 % de votre traitement soumis à retenue pour pension selon le barème applicable à partir du 1^{er} janvier 1996 qui sera arrêté par le Conseil de fondation en avril 1996. Un montant équivalent aux 15,8 % de ce traitement sera supporté par l'UPU.»

En outre, le requérant était à l'époque au service de l'UPU depuis plus d'une année, en vertu de contrats de courte durée. Le changement de barème en matière de pension était un sujet de discussion et tous les agents intéressés pouvaient obtenir les renseignements nécessaires.

Cela étant, l'organisation et la Caisse ont donné au requérant les indications nécessaires et suffisantes lui permettant de connaître l'essentiel du régime de prévoyance. Il résultait des documents susmentionnés que l'ancien barème était en voie de révision, de sorte que le requérant ne pouvait pas s'imaginer de bonne foi qu'il allait perdurer; en ce qui concerne le montant des pensions, la référence au système commun des Nations Unies lui permettait de se faire une idée. S'il désirait davantage de précisions, il était à même de les obtenir.

Le consentement du requérant n'a donc pas été altéré par une attitude critiquable de la Caisse ou de l'UPU. Ce moyen n'est pas fondé.

d) Par ailleurs, la jurisprudence a souligné l'intérêt des organisations et des fonctionnaires à pouvoir compter sur la stabilité des décisions administratives non attaquées quand elles ne sont pas entachées d'un vice majeur et qu'elles ont servi à régir des rapports durables.

Dès l'engagement du requérant, ses relations avec la Caisse, et donc avec l'UPU, ont été régies par les conditions prévues dans sa lettre d'engagement, en ce qui concerne les contributions respectives de l'agent et de l'organisation. Les deux parties se sont mises d'accord sur le fait que l'ancien barème ne serait pas applicable. Par ailleurs, une reconstitution des prestations des deux parties selon l'ancien barème, si elle n'est pas impensable, pourrait néanmoins s'accompagner de difficultés.

Si l'on prend en compte l'ensemble des éléments, il faut admettre qu'en l'occurrence l'intérêt à la stabilité des décisions non attaquées -- et acceptées -- l'emporte nettement sur l'intérêt du requérant à faire redresser une éventuelle erreur.

La Caisse n'a donc nullement violé le droit en rejetant la demande de nouvel examen présentée par le requérant.

La requête doit donc être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 8 novembre 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

1. Cependant, selon le jugement n° 1451 du 6 juillet 1995 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT), ce dernier n'exclut pas une compétence parallèle du Tribunal des assurances du Canton de Berne.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 13 février 2003.