

## SOIXANTE-SEPTIEME SESSION

### Affaires AYOUB (No 2), VON KNORRING, PERRET-NGUYEN (No 2) et

SANTARELLI

#### Jugement No 986

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête formée par M. El-Sayed Salah El-Din Ayoub, la requête formée par M. Carl Anton von Knorring, la deuxième requête formée par Mme Hong-Trang Perret-Nguyen et la requête formée par M. Jean-François Robert Santarelli le 24 février 1988, dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et régularisées le 13 juin, les réponses de l'OIT en date du 19 août 1988, les répliques des requérants du 21 septembre, les duplicques de l'OIT datées du 25 novembre 1988 et ses écritures supplémentaires en date du 8 et du 18 mai 1989;

Vu les articles II, paragraphe 1, et XII du Statut du Tribunal, les articles 3.1.1 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT) et la circulaire No 383 du BIT, Série 6 (Personnel), du 30 mars 1987, ainsi que l'article 54 b) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

Après avoir examiné les dossiers et ouï en audience publique, le 23 mai 1989, les plaidoiries de Me Jean-Didier Sicault, conseil des requérants, et de M. Francis Maupain, représentant de la défenderesse;

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

A. Dans le jugement No 832 rendu le 5 juin 1987 (affaires Ayoub et consorts), il est expliqué, sous A, comment la rémunération considérée aux fins de la pension intervient dans le calcul des prestations de pension payables par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies aux membres du personnel du Bureau international du Travail. Dans ce jugement, le Tribunal a statué sur une série de requêtes formées par plusieurs fonctionnaires du Bureau concernant l'application, à compter du 1er avril 1985, d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension. Une deuxième série de requêtes portant sur l'absence d'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension au 1er avril 1986 a donné lieu au jugement No 862 du 10 décembre 1987 (affaires Picard et Weder). Les deux séries visaient à obtenir le maintien du régime des pensions antérieur au 1er janvier 1985, et ont été rejetées.

Par la résolution 41/208, en date du 11 décembre 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies approuva l'application d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension à tous les participants de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur avec effet au 1er avril 1987, et modifia l'article 54 b) des Statuts de la Caisse en conséquence. Dans une circulaire No 383, Série 6, datée du 30 mars 1987, le chef du Service de la politique du personnel du BIT notifia au personnel que le Conseil d'administration avait autorisé le Directeur général, lors de sa 235ème session tenue en février-mars 1987, à appliquer, à compter du 1er avril 1987, la nouvelle échelle de rémunération considérée aux fins de la pension telle qu'elle avait été adoptée par l'Assemblée générale; en conséquence, le Directeur général avait approuvé les amendements à l'article 3.1.1 du Statut du personnel, qui prenaient effet à la même date.

Les requérants, qui sont fonctionnaires du Bureau, appartiennent aux catégories des services organiques et supérieures. Ils constatèrent sur leurs fiches de paie établies pour le mois d'avril 1987 que le montant qui avait été déduit au titre de cotisations à la Caisse était inférieur au montant déduit conformément au barème de la rémunération considérée aux fins de la pension entré en vigueur le 1er avril 1985 (circulaire No 325, Série 6, du 27 mars 1985). Aussi, en application de la procédure prescrite par l'article 13.2 du Statut du personnel, M. von Knorring, Mme Perret-Nguyen et M. Santarelli le 30 septembre 1987 et M. Ayoub le 7 octobre 1987 adressèrent au Directeur général des réclamations contre les décisions de leur appliquer le nouveau barème à compter du 1er avril 1987. Par des lettres datées du 27 novembre 1987, qui constituent les décisions entreprises, le chef du Service de la politique du personnel, au nom du Directeur général, rejeta les réclamations.

B. Tout comme dans la première série de requêtes, et subsidiairement dans la deuxième série, les requérants fondent leur argumentation sur la violation de leurs droits acquis. Rappelant que dans ces affaires le Tribunal n'avait pas retenu ce moyen, ils font valoir que depuis, l'atteinte portée à leurs intérêts s'est très nettement aggravée

du fait de l'accumulation des diverses mesures. Ainsi, la réduction des droits à pension résultant de l'application du nouveau barème par rapport à celui de 1984 est évaluée à 24,3 pour cent pour M. Ayoub, à 21,8 pour cent pour M. von Knorring, à 20,1 pour cent pour Mme Perret-Nguyen, et à 15,7 pour cent pour M. Santarelli. De plus, la situation présente diffère sur de nombreux points de celle existant lors des affaires qui ont donné lieu au jugement No 832. En premier lieu, on ne peut considérer que le nouveau barème constitue une mesure d'assainissement de l'état des finances de la Caisse. La preuve en est trouvée dans une déclaration de l'Assemblée générale figurant dans sa résolution du 11 décembre 1986, selon laquelle "la mise en application d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension ne devrait pas, exception faite des mesures transitoires, avoir d'incidence défavorable sensible sur la situation actuarielle de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies". Selon les requérants, l'effet du nouveau barème est légèrement négatif ou, au mieux, neutre et son but serait, en réalité, la diminution du niveau des pensions du personnel du système des Nations Unies, considéré comme trop élevé.

En second lieu, les conséquences diffèrent en ce que le nouveau barème applicable à compter du 1er avril 1987 représente une perte, pour tous les grades et à tous les échelons, par rapport au barème entré en vigueur le 1er avril 1985.

De surcroît, cette dégradation du régime des pensions, loin d'être compensée par une amélioration d'autres conditions de service, s'ajoute à la détérioration presque générale des conditions d'emploi des fonctionnaires intéressés.

Les requérants reprochent également à l'Organisation de violer l'obligation qu'elle a, et qui a été reconnue par le Tribunal dans son jugement No 832, de s'imposer des "limitations dans ses rapports avec son personnel". En effet, d'une part, la baisse des pensions de retraite, induite par les réductions successives de la rémunération considérée aux fins de la pension, risque de devenir un obstacle pour le recrutement d'une fonction publique internationale du plus haut niveau possible, compromettant ainsi l'application du principe Noblemaire, et d'inciter de nombreux fonctionnaires en service à prendre une retraite anticipée; d'autre part, ce nouveau barème introduit une discrimination entre les fonctionnaires, suivant leur date de départ à la retraite, qu'ils considèrent comme injustifiable, voire arbitraire.

En conclusion, les requérants prient le Tribunal d'annuler la décision d'appliquer à leurs cas particuliers le barème de la rémunération considérée aux fins de la pension de 1987 résultant de l'application des dispositions de l'article 3.1.1 du Statut du personnel qui figurent dans la circulaire No 383. Ils demandent, en conséquence, le rétablissement du bénéfice à leur profit du barème de 1985 figurant dans la circulaire No 325 ou, à défaut, que l'OIT paie aux requérants la différence entre les sommes qui auraient été payées par la Caisse si l'ancien barème avait été appliqué et celles qui seront effectivement payées. A titre de dépens, ils réclament une somme de 22.500 francs français chacun.

Ils souhaitent, par ailleurs, que le Tribunal leur reconnaisse un droit acquis au maintien, dans le Statut du personnel, d'une définition autonome de la rémunération considérée aux fins de la pension des fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures telle qu'elle figure à l'article 3.1.1, et dont la suppression les priverait de tout recours possible sur cette question devant le Tribunal de céans.

C. Dans ses mémoires en réponse, la défenderesse rappelle que depuis 1948, le régime des pensions n'a cessé d'évoluer dans le sens d'une amélioration de la protection assurée aux participants. Cependant, cette évolution s'est heurtée à des difficultés en raison de divers facteurs. Le premier facteur de déstabilisation du régime a été la fluctuation du dollar des Etats-Unis, monnaie de compte de la Caisse. Le deuxième facteur a été la détérioration de l'équilibre actuariel de la Caisse dont le déficit demeure à ce jour préoccupant. En l'absence de solutions satisfaisantes, des correctifs ponctuels aux premières anomalies apparues en ont créé de nouvelles, appelant à leur tour de nouveaux correctifs, et produisant une certaine dérive par rapport aux principes fondamentaux, tels que le principe Noblemaire. L'Organisation fait état d'autres mesures telles que l'introduction des taux plancher en décembre 1987 mettant fin aux fluctuations excessives des taux de change, et le relèvement du taux des cotisations par paliers à compter du 1er juillet 1988.

La défenderesse s'attache à démontrer qu'il n'y a pas eu violation des droits acquis en l'espèce. Elle fait valoir que le barème de la rémunération considérée aux fins de la pension revêt un caractère statutaire et que, par conséquent, selon la jurisprudence du Tribunal, une modification dudit barème ne viole les droits acquis du fonctionnaire que si elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui

l'ont déterminé à entrer en service ou à y demeurer. Or des facteurs intrinsèquement mobiles comme la rémunération considérée aux fins de la pension ne peuvent être qualifiés d'essentiels et faire ainsi l'objet d'un droit acquis. Des adaptations successives sont nécessaires et ne sont pas forcément toujours avantageuses.

L'OIT estime que les griefs allégués ne revêtent ni la nature, ni l'ampleur que leur prêtent les requérants. Elle fait remarquer que ceux-ci, dans l'évaluation qu'ils font de leur préjudice, par ailleurs mathématiquement exacte, commettent l'erreur d'additionner les effets des trois modifications du barème, alors que les deux premières n'ont pas été censurées par le Tribunal. En conséquence, seule reste en cause la modification du barème de 1985 par rapport à celui de 1987. Selon ses propres calculs, dont l'Organisation expose la méthode dans le détail, les requérants seraient même gagnants dans certaines hypothèses, en particulier si l'on convertit la pension en monnaie locale au taux plancher. L'Organisation en conclut que le régime en vigueur présente des avantages qui compensent certaines pertes.

Elle affirme que les modifications en question ne sortent pas des limites fixées par le Tribunal dans son jugement No 832 et sont donc légitimes. En effet, le régime des pensions dépend de nombreux éléments variables entrelés qui doivent s'adapter à l'évolution des circonstances, le rétablissement de l'équilibre actuariel constituant un facteur important. Contrairement aux allégations des requérants, la mesure visait en réalité à aligner les prestations sur le principe Noblemaire et était étrangère à l'équilibre actuariel de la Caisse, sur lequel l'effet est neutre. Par ailleurs, l'application de ce principe n'est nullement remise en cause, étant donné qu'il existe toujours une marge entre la fonction publique internationale et la fonction publique de référence. Certes, la date de départ joue un rôle dans le calcul du montant de la pension; mais il n'est guère concevable que dans un régime complexe, en partie fondé sur la solidarité et qui évolue constamment, l'idéal d'une égalité complète du traitement soit réalisable.

En ce qui concerne l'allégation des requérants selon laquelle la suppression de l'article 3.1.1 du Statut du personnel violerait un droit acquis, l'Organisation estime que leurs craintes sont prématurées.

Elle prie en conséquence le Tribunal de rejeter les requêtes comme non fondées.

D. Dans leurs répliques, les requérants développent leurs moyens et reprennent point par point les arguments de la défenderesse en cherchant à les réfuter.

Ils maintiennent que le nouveau barème a été introduit pour réduire les pensions, le principe Noblemaire et le redressement de la situation actuarielle de la Caisse n'étant invoqués que pour tenter de justifier une telle réduction. Ils rappellent que bien que le Tribunal ait admis qu'on se trouvait dans un domaine où le caractère instable des éléments pouvait s'opposer à la naissance de droits acquis, il n'en a pas moins réservé sa position au cas où l'atteinte portée aux intérêts des requérants s'aggraverait. Ils élèvent des doutes quant à l'existence d'une marge entre les pensions versées aux fonctionnaires internationaux et celles des fonctionnaires fédéraux des Etats-Unis et contestent l'introduction de taux plancher dans le calcul des pensions.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation maintient que le respect du principe Noblemaire ainsi que le rétablissement de l'équilibre actuariel sont de réels sujets de préoccupation pour l'Assemblée générale. Afin de démontrer que le principe en question est toujours respecté, elle produit en annexe un tableau comparant les prestations de retraite des fonctionnaires des Nations Unies avec celles des fonctionnaires fédéraux des Etats-Unis. Elle reproche aux requérants leur conception statique des droits acquis et conteste à ce sujet l'interprétation qu'ils donnent du jugement No 832. Elle s'étonne de la remise en cause des taux plancher pris en compte pour la conversion du montant des pensions en monnaie locale, alors que le syndicat du personnel avait paru être favorable à cette mesure.

F. Dans ses écritures supplémentaires, l'Organisation indique que ses calculs relatifs au manque à gagner des requérants comportaient des erreurs matérielles et que de nouvelles augmentations du barème de la rémunération considérée aux fins de la pension sont intervenues en 1989. Elle joint un nouveau tableau de comparaison "consolidée" sur la base du barème applicable au 1er mars 1989, concernant les requérants, qu'elle complète par un tableau de comparaison des réductions et augmentations de ladite rémunération ayant eu lieu depuis 1985 pour les fonctionnaires des catégories des services organiques et supérieures au sommet de chaque grade. D'après ce dernier tableau, le solde des différentes mesures serait négatif pour les fonctionnaires au sommet du grade D.2 et serait égal à -1,1 pour cent, tandis que pour tous les autres grades il serait positif et s'échelonnerait entre 0,5 et 14,2 pour cent.

CONSIDERE :

1. Pour la troisième fois, le Tribunal est conduit à examiner la régularité de barèmes fixant la rémunération considérée aux fins de la pension des fonctionnaires du Bureau international du Travail.

La première des contestations est née à la suite d'une modification du barème qui a pris effet le 1er avril 1985. Le Tribunal s'est prononcé par le jugement No 832 du 5 juin 1987 (affaires Ayoub et consorts).

En 1986, l'initiative a été prise par des fonctionnaires qui ont reproché aux autorités de l'Organisation internationale du Travail leur refus d'appliquer des ajustements intermédiaires à la rémunération considérée aux fins de la pension. Le Tribunal a statué sur ce litige par le jugement No 862 du 10 décembre 1987 (affaires Picard et Weder).

Les présentes requêtes sont relatives à l'adoption, à compter du 1er avril 1987, d'un nouveau barème - tel qu'il résulte de l'application de l'article 3.1.1 du Statut du personnel - qui figure dans une circulaire No 383, Série 6, du 30 mars 1987.

Chacun des requérants attaque une décision individuelle, en date du 27 novembre 1987, par laquelle le chef du Service de la politique du personnel a rejeté, au nom du Directeur général, la réclamation interne qu'il avait présentée.

Les requêtes ont le même objet et présentent à juger les mêmes questions. Le Tribunal les joint pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

Elles sont recevables tant au point de vue de l'intérêt des requérants que des délais.

2. Pour contester les décisions attaquées, les requérants invoquent la violation des dispositions du Statut du personnel du Bureau international du Travail, notamment de son article 3.1.1, qui définit la rémunération considérée aux fins de la pension. Ainsi qu'il l'a affirmé dans les jugements Nos 832 et 862, le Tribunal est compétent, en vertu de l'article II, paragraphe 1, de son Statut, pour connaître de telles requêtes, qui tendent à l'annulation de décisions qui violeraient les conditions d'emploi des fonctionnaires. Il s'agit des rapports entre l'Organisation et son personnel, et le Tribunal dispose en cette matière de la plénitude de juridiction. Quelle que soit la solution à laquelle le Tribunal arrivera, elle s'imposera aux parties en cause, sous la seule réserve des dispositions de l'article XII du Statut du Tribunal.

3. Le moyen essentiel présenté par les requérants est tiré de la violation des droits acquis. Sur ce point, les questions de principe ayant été examinées et tranchées par le jugement No 832, il suffit, pour l'instant, de rappeler la conclusion générale à laquelle le Tribunal est arrivé. La violation des droits acquis peut constituer, même en matière statutaire, une cause d'annulation; mais elle ne peut être retenue que si les conditions d'emploi modifiées par la décision attaquée ont un caractère fondamental et essentiel.

La nouvelle échelle de la rémunération considérée aux fins de la pension des fonctionnaires des catégories des services organiques et supérieures a été fixée, conformément aux dispositions statutaires, par le Directeur général, après autorisation du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Quelques exemples permettent de connaître les montants adoptés à compter du 1er avril 1987. C'est ainsi que pour les fonctionnaires de grade D.2, premier échelon, le montant annuel est passé de 84.600 - chiffre applicable depuis le 1er avril 1985 - à 81.800 dollars des Etats-Unis. Pour le grade D.1, premier échelon, ces chiffres sont de 74.500 et 71.400 dollars. Au grade P.5, premier échelon, les montants sont respectivement de 66.100 et 64.300 dollars. Une énumération complète montrerait que le nouveau barème représente, par rapport au barème précédent, une diminution pour tous les grades des catégories visées.

4. La rémunération considérée aux fins de la pension et, d'une manière plus générale, le régime des pensions évoluent en fonction de circonstances de natures politique, économique, financière et sociale. A une amélioration progressive pendant de nombreuses années a succédé une évolution moins favorable. Le Tribunal a déjà mis en lumière ces faits. Aujourd'hui, le problème essentiel que posent les décisions du 27 novembre 1987 est de savoir si les réductions opérées avaient un caractère excessif.

En réponse aux recours internes présentés par les requérants, l'Organisation a déclaré que l'adoption du nouveau barème s'inscrit dans le cadre d'une politique de rigueur visant, devant les déséquilibres monétaires de l'époque, à assainir le régime des pensions.

Un tel objectif, qui répond à des exigences de bonne gestion et, en dernière analyse, à des impératifs d'intérêt

général, est au nombre de ceux qui peuvent justifier les mesures contestées. Deux points sont alors à examiner : l'objectif visé repose-t-il sur des faits exacts ? et s'inscrit-il dans des limites supportables pour les fonctionnaires concernés ?

5. Le Tribunal examinera, tout d'abord, la situation financière de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Les requérants font état, en premier lieu, d'une résolution adoptée le 11 décembre 1986 par l'Assemblée générale des Nations Unies et approuvant la mise en application d'un nouveau barème, lequel est très proche du barème adopté ultérieurement par l'OIT. La résolution indique notamment que la mise en application "ne devrait pas, exception faite des mesures transitoires, avoir d'incidence défavorable sensible sur la situation actuarielle de la Caisse commune des pensions". Cette affirmation n'est pas sérieusement contestée par les parties. Certes, les requérants soutiennent qu'en réalité, l'effet des mesures prises est légèrement négatif ou, tout au plus, neutre, tandis que, pour l'Organisation, il est plutôt positif. Il ne s'agit que de nuances.

En admettant même que les mesures attaquées n'aient pas eu pour effet immédiat d'assainir la situation financière de la Caisse des pensions, cette constatation n'aurait pas, par elle-même, de conséquences essentielles. La gestion d'un organisme financier de la nature de la Caisse s'apprécie dans des perspectives à moyen et à long terme. Or le dossier ne permet pas d'affirmer que la politique suivie aura pour effet, dans l'avenir, de porter atteinte à l'équilibre de la Caisse.

D'une manière plus générale, le Tribunal n'a pas reçu compétence pour juger l'activité de la Caisse et ce n'est qu'à travers le Statut du personnel du BIT qu'il a la possibilité d'intervenir.

Il constate, en l'espèce, que les décisions dont il doit apprécier la légalité trouvent leur fondement dans des impératifs d'intérêt général.

6. Les requérants invoquent également la violation du principe Noblemaire. Ils exposent que les réductions opérées ont été d'une importance telle qu'elles portent atteinte à une pratique observée depuis de nombreuses années, et concluent qu'une telle politique aura des répercussions, qui peuvent déjà être perçues, sur le recrutement de personnel qualifié.

L'Organisation soutient, en sens contraire, que les mesures prises ont eu pour objet de procéder à une remise en ordre rendue nécessaire pour mettre fin aux dérives qui avaient été constatées dans l'application du principe Noblemaire.

7. Le principe Noblemaire est un principe général qui n'a jamais fait l'objet d'un texte positif. Il a été conçu par la Société des Nations en 1920 et repris par les Nations Unies. Aucune organisation, aucun document officiel ne l'ont remis en cause et il constitue une règle coutumière qui s'impose aux organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies.

Dans son jugement No 825 en date du 5 juin 1987 (affaires Beattie et Sheeran), le Tribunal a défini le principe, qui comporte une double règle :

"D'une part, l'unité de la fonction publique internationale devant être assurée, les fonctionnaires des organisations internationales ont droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, quels que soient leur nationalité et les salaires payés dans leur pays d'origine. D'autre part, appelées à recruter leurs agents dans tous les Etats qu'elles groupent, les organisations internationales doivent offrir à leur personnel un traitement propre à attirer et à retenir à leur service des ressortissants des pays où le niveau des salaires est le plus élevé."

Cette définition s'applique tant aux traitements qu'aux pensions des fonctionnaires. Les relations des fonctionnaires des organisations internationales avec leur employeur ne s'arrêtent pas avec la cessation de fonctions, le régime de retraite faisant partie intégrante des perspectives administratives. Les traitements, comme les pensions, sont soumis aux règles fondamentales qui régissent le fonctionnement de ces organisations. Une des plus essentielles est fixée par le principe Noblemaire, qui a été édicté, non pas pour donner un régime de faveur aux fonctionnaires, mais en vue d'attirer vers la fonction publique internationale les meilleurs éléments de tous les pays.

8. Pour l'OIT, la comparaison doit se faire entre les organisations internationales et l'Etat où la fonction publique est la mieux rémunérée.

Les requérants estiment que le principe Noblemaire a une valeur plus générale et ne concerne pas seulement, si l'on désire qu'il soit efficace, les rémunérations des fonctions publiques : il doit être étendu à l'ensemble des rémunérations, qu'elles soient publiques ou privées. Ils insistent, en outre, sur la notion de revenus de remplacement : d'une manière générale, toute réduction de la rémunération considérée aux fins de la pension va à l'encontre du principe Noblemaire. Enfin, ils font toute réserve sur le choix actuel de la rémunération de référence.

Il est exact, d'une part, qu'en pratique la rémunération des fonctionnaires internationaux est supérieure à celle des fonctionnaires nationaux les mieux payés; d'autre part, que la comparaison, pour être valable, ne peut se faire qu'avec la fonction publique du pays choisi pour être celui de référence, ne serait-ce que parce que les critères de comparaison deviendraient trop complexes et sans signification réelle.

9. L'Organisation a présenté, en annexe à ses dupliques, des tableaux de prestations de retraite des fonctionnaires des Nations Unies et des fonctionnaires de l'administration fédérale des Etats-Unis. Au cours du débat oral, les requérants n'ont pas vraiment contesté les chiffres indiqués, qui sont en faveur de la thèse de l'OIT.

10. En ce qui concerne les réserves émises sur le pays de comparaison, elles ne peuvent qu'être rejetées. Certes, il s'agit là d'une question juridique. Mais le Tribunal n'a pas les moyens de faire porter ses investigations sur ce point; d'ailleurs, les parties ne le lui ont pas demandé.

11. Quant à l'allégation selon laquelle le recrutement du personnel du BIT serait plus difficile du fait d'avantages financiers moins attirants, elle ne repose sur aucun document précis et ne saurait être retenue.

Il en est de même du moyen tiré de départs anticipés massifs.

12. En tenant compte de l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal n'a trouvé, ni dans les pièces du dossier, ni au cours des débats oraux, les éléments qui lui permettraient de discerner une violation du principe Noblemaire, encore moins de conclure à un détournement de pouvoir.

13. Les requérants estiment que la politique suivie a eu pour objet, d'une manière générale, de faire supporter aux fonctionnaires l'essentiel des charges tendant à réduire le déséquilibre du système.

L'Organisation admet que les solutions adoptées ne sont pas toujours satisfaisantes, mais nie qu'elles soient toutes défavorables aux fonctionnaires.

Pris dans leur ensemble, ces moyens ne sauraient conduire à une annulation.

Le Tribunal ne dispose en de telles matières que d'un pouvoir d'appréciation réduit. Il n'est ni arbitre ni médiateur. Il dit le droit en recherchant si les décisions qui lui sont déférées sont conformes aux principes généraux, aux règles statutaires et aux conditions d'emploi. C'est lors de l'examen des moyens suivants que le Tribunal pourra évoquer certains des problèmes posés ci-dessus.

14. Le moyen essentiel des requérants conduit à examiner les répercussions que les mesures contestées entraînent dans la situation des fonctionnaires intéressés. En d'autres termes, il recherchera si les conditions d'emploi ont été gravement modifiées.

Il ressort des exemples donnés au considérant 3 ci-dessus que la nouvelle échelle réduit la rémunération considérée aux fins de la pension, par rapport au barème applicable avant le 1er avril 1987, de 3,4 pour cent pour les fonctionnaires de grade D.2, premier échelon, de 4,2 pour cent pour ceux de grade D.1, premier échelon, et de 2,7 pour cent pour les agents de grade P.5, premier échelon. La simple lecture de ces pourcentages démontre que les droits des intéressés ne sont pas gravement atteints par l'application du seul nouveau barème. Le raisonnement adopté par le Tribunal dans son jugement No 832 reste valable et s'applique en l'espèce.

15. Toutefois, les requérants ne se bornent pas à cette analyse ponctuelle. Pour eux, la violation des droits acquis résulterait non seulement du nouveau barème applicable à compter du 1er avril 1987, mais aussi du barème applicable à partir du 1er avril 1985 et du refus d'ajustement de ce barème au 1er avril 1986, date à laquelle une hausse du barème de 1985 aurait dû intervenir. Ces mesures, prises dans leur ensemble, porteraient une atteinte illégale aux droits acquis des requérants.

L'Organisation s'oppose au principe même de ce raisonnement. Pour elle, seul le barème de 1987 est en cause. La comparaison ne peut être opérée que par rapport à la situation existant au jour de l'intervention de ce barème. Les décisions de 1985 et 1986, que le Tribunal a refusé d'annuler, sont définitives, et leur régularité est par conséquent en dehors de l'actuel débat.

16. Certes, il ne peut être question pour le Tribunal de revenir sur les jugements Nos 832 et 862. Mais l'interprétation restrictive des pouvoirs du juge ne tient compte ni de la réalité économique, ni des méthodes traditionnelles d'interprétation.

Lorsqu'il examine la légalité d'une décision, le juge a l'obligation de rechercher tous les éléments qui le conduiront à étayer sa conviction. Il ne peut ignorer le contexte général dans lequel s'inscrit la mesure contestée, notamment lorsqu'il est en présence d'une situation évolutive. La portée du texte s'apprécie en fonction du but de l'opération. Des modifications légères mais successives peuvent conduire à des bouleversements de l'esprit même du texte. Ne pas en tenir compte constituerait un déni de justice, alors qu'à la limite - ce qui n'est pas le cas en l'espèce - on pourrait être en présence d'un détournement de pouvoir ou au moins d'une atteinte à la bonne foi. Si le Tribunal est tenu par les conclusions dont il est saisi, son pouvoir d'investigation reste entier. Il n'a pas manqué d'ailleurs de déclarer, dans son jugement No 832, que si l'atteinte portée aux intérêts pécuniaires des requérants s'aggravait à la suite de décisions qu'il n'avait pas à connaître à cette époque, la légalité de l'opération pourrait être remise en question. L'allusion à une éventuelle aggravation implique l'interprétation donnée ci-dessus.

Ainsi, les requérants sont fondés à faire état, pour contester les décisions attaquées, des décisions antérieures portant sur le même objet. C'est l'ensemble des décisions qui permettra d'apprécier s'il existe ou non une violation irrégulière des droits acquis.

En cas de réponse affirmative, les conséquences de cette violation ne pourront, en revanche, concerner que les seules décisions attaquées.

17. Les requérants donnent des indications chiffrées du préjudice qui résulterait pour eux de la politique suivie en matière de rémunération considérée aux fins de la pension au cours des années 1985, 1986 et 1987. Pour M. Ayoub, qui fait ses calculs en dollars des Etats-Unis, le manque à gagner dû aux deux modifications de barème et au refus d'ajustement serait de 24,3 pour cent, étant entendu que tout avancement et toute promotion seraient de nature à accroître le préjudice. M. von Knorring fait état d'un manque à gagner de 21,8 pour cent et Mme Perret-Nguyen d'un pourcentage de 20,1. Pour M. Santarelli, les mêmes calculs aboutissent à un chiffre de 15,7 pour cent.

L'Organisation, tout en maintenant son opposition au principe de ces calculs, reconnaît que les chiffres sont "mathématiquement exacts".

Ainsi apparaît une réduction sérieuse d'un élément qui est susceptible d'avoir une influence importante sur le calcul de la pension de retraite.

18. Aux chiffres des requérants, l'Organisation oppose d'autres calculs qui comparent ce que serait le montant de la pension complète pour chacun des requérants à l'âge de soixante ans selon le "barème en vigueur au 31 décembre 1985, en dollars, en francs suisses, convertis au taux moyen des trente-six mois précédant le mois de juillet 1988, et enfin la pension convertie au même taux en monnaie du pays dont les intéressés sont ressortissants". L'Organisation a ensuite déterminé "la pension résultant de l'application du barème de rémunération pensionnable du 1er avril 1987, ajusté de 3,9 pour cent au 1er juin 1988". "La pension en dollars a été convertie, en francs suisses, au taux moyen de juillet 1988, et au taux plancher, et enfin la pension convertie en monnaie locale au taux plancher."

Dans des écritures supplémentaires, d'ailleurs tardives mais sur lesquelles les requérants ont pu s'exprimer lors des débats oraux, l'Organisation a rectifié ses premiers calculs, qui étaient entachés d'erreurs matérielles.

En réalité, ces écritures ne se bornent pas à rectifier des erreurs matérielles, mais exposent que de nouvelles mesures favorables aux intéressés, en dehors de celle en date du 1er juin 1988, sont intervenues. L'OIT établit en conséquence une comparaison, qu'elle qualifie de "consolidée", sur la base du barème applicable au 1er mai 1989.

Il ressort de ces documents que pour l'Organisation la comparaison des réductions et des augmentations intervenues entre avril 1985 et mai 1989 aboutirait à un solde positif pour tous les grades à l'exception du grade D.2. Ce solde serait de 0,5 pour cent pour le grade D.1 et irait en augmentant pour atteindre 14,2 pour le grade P.1. Le dossier ne

permet pas de connaître les raisons exactes de ce changement d'attitude.

19. Les calculs présentés respectivement par les requérants et par l'Organisation se placent sur des terrains tellement différents que toute comparaison est difficile, voire impossible. Certes, les requérants n'ont pas plus contesté les chiffres de l'Organisation que celle-ci a contesté les chiffres des requérants, et le Tribunal les tiendra donc pour établis. Mais il fera porter son examen sur les méthodes suivies.

20. Le Tribunal constate en premier lieu que les tableaux produits par l'OIT ne prennent pas en compte les conséquences de l'application du barème de 1985 et du refus de modifier le barème en 1986. Le Tribunal a exposé au considérant 16 les raisons pour lesquelles il estime cette attitude erronée et ne reviendra donc pas sur ce raisonnement. Un premier motif d'ordre juridique conduit à rejeter les calculs produits par l'Organisation.

21. Pour soutenir la légalité de ses décisions, l'Organisation se place sur un autre terrain en faisant état de la politique qu'elle a suivie postérieurement à l'intervention des décisions attaquées.

Cette défense pose une question de droit. Le juge peut-il prendre en compte, lorsqu'il examine la légalité d'une décision, des décisions ou des faits postérieurs à l'acte attaqué ?

La réponse est en principe négative. Un acte s'apprécie en fonction des éléments de droit et de fait existant à la date à laquelle il intervient. Si le Tribunal n'adoptait pas une telle attitude, il porterait atteinte au principe de non-rétroactivité, qui constitue un principe général du droit et qui s'impose à toutes les autorités administratives ou judiciaires.

22. L'application de cette théorie comporte cependant quelques exceptions de caractère limité dont l'une pourrait sembler applicable à la présente affaire. Une décision postérieure à l'acte attaqué peut prononcer l'abrogation rétroactive de cet acte si la nouvelle règle est plus favorable que l'ancienne. L'auteur d'une décision a la possibilité de se rétracter à condition qu'il ne viole pas de droits acquis par des tiers. Le retrait de l'acte est alors l'équivalent d'une annulation contentieuse. Si le juge a été saisi, le litige n'a plus alors de raison d'être.

Il est constant que cette exception n'est pas applicable dans la présente affaire. Les différentes mesures qui ont amélioré la situation des intéressés, et dont l'une d'ailleurs est une mesure d'urgence qui n'a pas un caractère permanent, ne constituent ni en droit ni en fait des retraits des décisions attaquées et sont, par suite, sans portée sur la légalité de celles-ci.

Sur ce second point également, l'argumentation de l'OIT ne saurait donc être retenue : non seulement elle repose sur l'erreur de droit indiquée ci-dessus, mais aussi sur une erreur de fait : les augmentations de barème intervenues depuis avril 1987 ne pourraient être prises en compte qu'en calculant le montant de l'indemnité éventuellement due.

23. Comme il a été indiqué au considérant 3 ci-dessus, le jugement No 832 a fixé les règles à suivre pour apprécier un moyen tiré de la violation des droits acquis lorsque l'acte attaqué est une décision administrative de caractère unilatéral. L'affaire actuelle conduit le Tribunal à faire les mêmes recherches.

Le Tribunal constate que, de même que dans les affaires qui ont donné lieu aux jugements Nos 832 et 862, les décisions attaquées en l'espèce ont été prises pour des raisons objectives.

En revanche, pour les motifs indiqués ci-dessus, lesdites décisions aggravent une fois de plus la situation des requérants, même en ce qui concerne M. Santarelli, dans des proportions qui dépassent les limites que l'OIT tient de son pouvoir d'appréciation. Cette nouvelle réduction d'un élément qui aura une influence sur le calcul de la pension de retraite constitue une violation des conditions fondamentales d'emploi.

Le Tribunal constate également qu'aucune décision favorable aux requérants qui aurait pu limiter les effets des mesures contestées n'a été prise par l'Organisation avant l'intervention de celles-ci.

En conséquence, les requérants sont fondés à soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'illégalité.

24. Les requérants réclament principalement le rétablissement du barème de 1985 à leur profit de telle manière que leurs droits à prestations de retraite, de décès ou d'invalidité et aux prestations connexes soient liquidés par la Caisse commune des pensions sur la base du barème de 1985 ou, à défaut, que l'OIT leur paie, dans le mois de chaque paiement effectué par la Caisse, la différence entre les sommes qui auraient dû être versées par la Caisse en



appliquant l'ancien barème et les montants effectivement versés du fait de l'introduction du nouveau barème.

Le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur les conclusions qui mettent en jeu la responsabilité de la Caisse. En revanche, en ce qui concerne la responsabilité de l'OIT, la compétence du Tribunal est certaine. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que l'adoption du nouveau barème porte atteinte aux droits des requérants. Mais le Tribunal est dans l'impossibilité à l'heure actuelle d'en fixer le montant. Il ignore notamment à quel âge les requérants quitteront leur emploi et quelles seront alors les dispositions en vigueur. Il est même possible que ces dispositions rendent sans portée pratique le présent jugement.

Dans ces circonstances, le Tribunal, statuant sur les conclusions pécuniaires des requérants, prend une décision de principe en reconnaissant aux requérants le droit d'exiger, le jour venu, que les droits définis par le présent jugement soient transformés en l'octroi d'une indemnité si un préjudice résultant des décisions illégales est constaté. A cet effet, si la pension accordée à chacun des requérants en tenant compte du barème de 1987 est inférieure de 3 pour cent à celle qu'il obtiendrait sans tenir compte de ce barème, il aura droit à une indemnité compensant le montant de la perte qui dépasse les 3 pour cent. Le cas échéant, les requérants auront la faculté de s'adresser de nouveau au Tribunal pour fixer l'étendue de leurs droits et en obtenir le respect.

25. Les requérants soutiennent qu'une suppression éventuelle de l'article 3.1.1 du Statut du personnel constituerait une violation de leurs droits acquis. Le Tribunal ne peut, sur ce point, que répondre qu'il n'est pas compétent pour se prononcer sur des éventualités.

26. L'Organisation versera à chacun des requérants 10.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions attaquées sont annulées.
2. Les droits à indemnité des requérants sont réservés jusqu'à la date où chacun des requérants quittera le service de l'Organisation.
3. Les dépens, s'élevant à 10.000 francs français pour chaque requérant, sont mis à la charge de l'OIT.
4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 novembre 1989.

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
Mella Carroll  
A.B. Gardner