

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaires BARTON, EMMANUEL et GARRETT-JONES

Jugement No 1241

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formées par M. William Leftwich Barton, M. Jean Constantin Emmanuel et le sieur Charles Garrett-Jones le 18 février 1992, la réponse unique de l'OMS du 22 mai, la réplique unique des requérants du 2 juillet et la duplique de l'Organisation du 4 septembre 1992;

Vu le décès de Charles Garrett-Jones survenu le 14 novembre 1992, ses successeurs ayant déclaré maintenir la requête;

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

Vu la lettre du 15 avril 1992 du conseil de M. Barton communiquant au Tribunal une lettre du 8 avril du Directeur général de l'OMS à l'Association des anciens membres du personnel de l'OMS;

Vu l'article II, paragraphes 5 et 6, du Statut du Tribunal et les paragraphes 60, 390 à 410, 415, 430 et 570 et l'appendice A des Statuts de l'assurance maladie du personnel de l'OMS, qui figurent à l'annexe A à la section II.7 du Manuel de l'Organisation;

Après avoir examiné les dossiers;

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

A. Après avoir été au service de l'OMS, M. Barton est parti en retraite en 1983, M. Emmanuel en 1973 et le sieur Charles Garrett-Jones en 1970. Les deux premiers reçoivent et le dernier recevait une pension de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et se sont prévalus du paragraphe 60 des Statuts de l'assurance maladie pour maintenir leur affiliation à l'assurance maladie du personnel de l'OMS. Ces Statuts figurent à l'annexe A à la section II.7 du Manuel de l'OMS.

Jusqu'au 31 décembre 1985, le paragraphe 410 de l'annexe A prévoyait que les cotisations des fonctionnaires retraités ou des personnes à charge survivantes étaient calculées sur le plus élevé de deux montants : la totalité de la pension attribuée par la Caisse des pensions, à l'exclusion de tout versement en capital, ou les deux tiers du dernier traitement annuel net du fonctionnaire.

Le paragraphe 410 tel que modifié à compter du 1er janvier 1986 se lit comme suit :

"Les cotisations des fonctionnaires retraités (voir le paragraphe 60) sont calculées sur la base du plus élevé des deux montants suivants :

410.1 la totalité de la prestation attribuée en application des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies correspondant au minimum à vingt années de service; les fonctionnaires qui partent à la retraite avec moins de vingt années de service cotisent sur la base de la pension exigible après vingt années de service; les fonctionnaires qui ont au moins vingt années de service cotisent sur la base de la totalité de la pension à laquelle ils ont droit;

410.2 le tiers du traitement annuel net du fonctionnaire au moment de la cessation de service ou du décès."

Par la circulaire d'information No 103 du 22 novembre 1985, l'Organisation a annoncé la modification susmentionnée et a indiqué que la nouvelle mesure s'appliquerait aux fonctionnaires qui prendraient leur retraite à compter du 1er janvier 1986.

En 1989, un actuaire-conseil a mené une étude sur les finances de l'assurance. Son rapport final, présenté le 20 septembre 1989, a déclaré que, faute de prendre des mesures pour accroître ses recettes, l'assurance courrait un "risque grave".

Les comités de surveillance régionaux et du siège, les comités du personnel et les représentants des anciens fonctionnaires se sont réunis du 6 au 8 novembre 1989 pour examiner le rapport. Le Directeur général a approuvé leurs recommandations et a communiqué au personnel les mesures d'exécution dans la circulaire d'information No 11, du 16 janvier 1990. Le paragraphe 5 de la circulaire se lit comme suit :

"Les cotisations des retraités qui totalisent moins de 30 ans de service seront calculées sur la pension totale à laquelle ils auraient eu droit après 30 ans d'affiliation. Cette disposition s'applique également aux fonctionnaires qui ont déjà pris leur retraite."

Les mesures ont pris effet à compter du 1er janvier 1990. Chacun des requérants a reçu un décompte daté du 16 mars 1990 indiquant ses cotisations pour 1990 calculées sur une pension théorique de trente ans de service. Ils ont tous trois protesté auprès du Directeur général : M. Emmanuel, le 26 avril, contre une augmentation "catastrophique" de 300 pour cent de sa cotisation; M. Barton, le 11 mai, contre un quasi-quadruplement qu'il a déclaré ne pas pouvoir se permettre; le sieur Charles Garrett-Jones, le 12 mai, contre un "bond" de 296 pour cent qu'il a considéré frapper tout particulièrement les personnes qui ont pris leur retraite depuis longtemps. Le secrétaire du Comité de surveillance du siège a répondu le 18 juin 1990, en relevant que les fonctionnaires qui sont entrés sur le tard dans l'Organisation "devraient normalement avoir d'autres sources de revenus provenant d'activités antérieures et, dans quelques cas, recevoir une autre pension", et en indiquant que l'augmentation des cotisations était "préférable" à une réduction des prestations.

Les requérants ont tous notifié leur intention de faire appel auprès du Comité d'appel du siège le 9 août 1990. Ils ont accepté de suspendre la procédure pour permettre la tenue de discussions entre l'administration et l'Association des anciens fonctionnaires de l'OMS. Dans une circulaire non numérotée d'information du 22 avril 1991, l'administration a annoncé aux retraités une mise en vigueur progressive des augmentations jusqu'en 1995. Cette mesure ne leur ayant toutefois pas donné satisfaction, les requérants ont alors demandé la reprise de la procédure d'appel.

Dans son rapport du 11 décembre 1991, le Comité d'appel a déclaré que les augmentations des cotisations n'enfreignaient aucun droit acquis, mais a recommandé que le Comité de surveillance réexamine la situation afin d'étaler les augmentations sur une plus longue période. Dans des lettres du 3 janvier 1992 aux requérants, qui sont les décisions attaquées, le Directeur général a accepté les conclusions du Comité d'appel.

B. Les requérants soutiennent que la décision de calculer leurs cotisations d'assurance maladie sur des pensions théoriques correspondant à trente années de service dans le système des Nations Unies était illégale. Ils avancent trois moyens principaux.

En premier lieu, ils prétendent que la décision est arbitraire et repose sur des suppositions erronées. Il y avait de nombreuses façons de restaurer la solvabilité de l'assurance. La solution retenue par l'OMS supposait que les retraités n'ayant eu qu'une brève carrière à l'OMS ont d'autres sources de revenus. Mais cette hypothèse est erronée : avant d'entrer à l'OMS, M. Emmanuel a travaillé pendant plus de vingt ans dans un pays en développement, sans aucun droit à pension; le sieur Charles Garrett-Jones a consacré quinze ans à des activités qui ne lui ont ouvert aucun droit à pension, y compris le service militaire pendant la seconde guerre mondiale, les études et un emploi à l'OMS ne comportant pas d'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies; les trente-six ans de service de M. Barton lui ont ouvert droit à une pension de cette caisse qui, après paiement des impôts, équivaut à une pension calculée sur un peu plus de treize ans d'affiliation. Les requérants citent aussi les cas de retraités qui ont dû renoncer à des droits à pension obtenus ailleurs lorsqu'ils ont accepté de travailler à l'OMS.

Leur deuxième moyen est tiré de la violation du principe de la non-discrimination. Comme le régime d'assurance maladie de l'OMS est fondé sur le principe de la solidarité sociale, les fonctionnaires les mieux payés versent des cotisations plus élevées que ceux qui gagnent moins, mais les uns et les autres reçoivent les mêmes prestations. Tous les fonctionnaires en activité versent un pourcentage déterminé de leur rémunération nette, et aucune considération actuarielle n'est prise en compte dans ce calcul pour imposer aux fonctionnaires plus âgés ou aux femmes des cotisations plus élevées. L'OMS applique un mode de calcul des cotisations différent aux retraités et

aux autres affiliés, ce qui est manifestement discriminatoire et contraire au principe de la solidarité.

Ils affirment enfin que la décision porte atteinte à leurs droits acquis. Lorsqu'en 1986, l'OMS a fixé les contributions minimales au niveau d'une pension de la Caisse des Nations Unies calculée sur vingt ans de service, elle s'est abstenue d'appliquer la mesure aux retraités parce qu'elle aurait modifié une condition essentielle de leur contrat d'assurance maladie. Mais la décision de 1990 a imposé des augmentations massives des cotisations sur une "catégorie sans défense" : les retraités de longue date ne sont pas en mesure de changer d'assurance. De plus, les augmentations proviennent non d'une hausse des taux - qui aurait affecté tous les membres de la même façon -, mais d'un changement dans l'assiette des cotisations. Bien que la solvabilité de l'assurance constitue une bonne raison de changer, l'objet visé ne suffit pas à rendre légale n'importe quelle mesure permettant de l'atteindre. Les fortes augmentations des cotisations, encore qu'adoucies temporairement par la décision du Directeur général de les étaler sur cinq ans, font, sans nécessité, subir aux requérants un préjudice disproportionné. L'Organisation n'avait nul besoin de maintenir ses réserves à un niveau bien supérieur à celui des autres régimes comparables d'assurance-santé : l'OMS a eu tort d'agir comme si elle était une société de droit privé qui pourrait cesser d'exister.

Ils s'opposent aussi à ce que l'Organisation traite comme leur représentant un retraité qui a assisté à la réunion conjointe de novembre 1989 sans avoir reçu mandat des anciens fonctionnaires de l'OMS.

Les requérants demandent l'annulation de la décision du 3 janvier 1992 et le remboursement de l'excédent des cotisations versées. M. Barton demande 10.000 francs suisses à titre de dépens, M. Emmanuel et le sieur Charles Garrett-Jones, 2.500 francs chacun.

C. Dans son mémoire en réponse, l'OMS soutient que la décision du Directeur général était fondée sur une appréciation exacte des faits. Son but était de restaurer la situation financière de l'assurance. L'Organisation s'est montrée "magnanime" en acceptant de porter en dix ans ses cotisations de 60 à 73 pour cent. Quatorze comités ont étudié le rapport actuariel et une réunion conjointe de tous les comités de surveillance, dans lesquels les retraités sont représentés, ont approuvé à l'unanimité les recommandations finales. Attendu que les retraités ayant trente ans de service avaient été obligés de verser des cotisations plus élevées, la mesure contestée a voulu corriger une inégalité entre les retraités eux-mêmes. Bien que l'hypothèse selon laquelle certains retraités pouvaient avoir d'autres sources de revenus n'ait pas été l'élément décisif, l'OMS maintient que toute personne raisonnable pouvait prévoir la nécessité de réagir à la hausse des coûts de l'assurance maladie.

L'OMS n'a pas pénalisé les retraités. Elle a relevé les cotisations de toutes les catégories. Loin d'établir une discrimination, la décision a permis aux fonctionnaires ayant trente ans de service de ne plus avoir à payer trois fois plus que ceux qui n'en ont eu que dix. Comme les cotisations des fonctionnaires en activité sont calculées sur la base du traitement net et de l'indemnité de poste, il était équitable de calculer celles des retraités sur la base des pensions brutes. Même après les augmentations, les fonctionnaires retraités n'ayant eu que dix ans de service paient trois fois moins qu'ils ne le feraient s'ils étaient assurés auprès d'une société d'assurance privée. Quant au principe de la solidarité, l'OMS relève que la structure des cotisations comprend six catégories différentes, de sorte que par exemple les couples avec enfants paient davantage que les fonctionnaires sans personne à charge.

L'Organisation n'a pas violé les droits acquis des requérants. La décision de 1986 était une "mesure intérimaire" : ce n'est qu'après avoir reçu, en 1989, l'étude de l'actuaire que l'administration a pu agir en pleine connaissance de cause. La décision a été collective et n'a été prise qu'après mûre considération des autres solutions possibles. Rien dans le contrat d'assurance n'interdisait de changer l'assiette des cotisations. Ce faisant, l'OMS n'a cherché qu'à empêcher l'effondrement de l'assurance. Le changement n'a pas eu le même effet sur tous les retraités : certains ont subi des hausses modestes, tandis que ceux qui n'avaient que dix ans de service ont constaté un triplement de leurs cotisations, qui sont restées pourtant inférieures à celles des régimes privés. L'Organisation leur a facilité les choses en acceptant la mensualisation de leurs cotisations et en échelonnant l'application des nouvelles mesures. Elle a également accepté la recommandation du Comité d'appel en faveur d'un étalement plus long à la suite d'un réexamen par le Comité de surveillance. Le montant du fonds de réserve est fixé dans les Statuts, l'administration est tenue de le respecter, et il est dans l'intérêt des membres.

Comme aucun ancien fonctionnaire ne s'était opposé, avant l'appel interne des requérants, au mandat du représentant des retraités, l'OMS n'avait aucune raison de penser qu'il ne parlait pas en leur nom.

D. Dans leur réplique, les requérants développent leurs moyens et maintiennent leurs conclusions. Ils reconnaissent la justesse de l'objectif poursuivi, mais mettent en question les motifs avancés dans les décisions individuelles.

Dans ses réponses du 18 juin 1990 aux demandes de réexamen des requérants, l'OMS a déclaré que les fonctionnaires qui n'ont pas accompli une carrière complète avaient généralement d'autres sources de revenus et, dans certains cas, recevaient une autre pension en plus de celle de la Caisse des Nations Unies. Décrivant comme "quelque peu inéquitable" le fait que ceux qui ont eu une longue carrière au service de l'OMS devaient payer plus que ceux qui y sont restés moins longtemps, elle a expliqué que la décision de calculer toutes les cotisations sur la base d'un minimum de trente ans de service "a été prise pour corriger cette anomalie". Il s'ensuit que l'OMS ne peut plus alléguer que "l'hypothèse d'une 'autre retraite' ne constitue d'aucune manière la base réelle" de la décision. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement No 1047 (affaire Nuruzzaman), lorsqu'un seul des motifs invoqués pour justifier une décision est non fondé, la décision doit être annulée.

Ils maintiennent que l'OMS a appliqué deux modes de calcul des cotisations, l'un pour le personnel en activité et l'autre pour les retraités. Elle utilise la rémunération nette - qui comprend l'indemnité de poste - comme assiette des cotisations des fonctionnaires en activité, mais la pension théorique brute pour les retraités. La question litigieuse porte sur la répartition des coûts entre les membres : comme le régime repose sur les principes de la solidarité sociale, la comparaison avec ce que les retraités devraient payer dans un régime d'assurance privé est hors de propos. Le fait que l'OMS contribue largement au financement du fonds ne l'autorise pas non plus à empiéter sur les droits des membres.

La seule raison que l'on puisse imaginer pour calculer les cotisations des retraités sur autre chose que leurs pensions réelles est le fait que certains ont peut-être d'autres sources de revenus. Mais l'Organisation souhaite maintenant exclure ce genre de considérations. Comme elle ignore le montant des revenus reçus par les anciens fonctionnaires en plus de leur pension de la Caisse des Nations Unies, elle ne connaît pas toutes les données du problème, même après l'étude actuarielle. Bien que la solidarité dans l'assurance soit loin d'équivaloir à une subvention des fonctionnaires ayant des personnes à charge par ceux qui n'en ont pas, cela n'autorise pas à saper le principe de la solidarité en modifiant l'assiette des cotisations pour une catégorie seulement.

La distinction entre assiette et taux des cotisations intéresse directement la question des droits acquis. Les taux sont sujets à des fluctuations fréquentes et peuvent être modifiés en suivant la procédure simplifiée prévue au paragraphe 430 des Statuts de l'assurance maladie du personnel, alors que l'assiette des cotisations était restée la même pendant des années. De plus, l'assiette est définie dans les Statuts et ne peut être modifiée qu'en suivant la procédure sur les amendements prévue au paragraphe 570. Les requérants admettent que toute personne raisonnable doit inscrire dans son budget un poste pour les soins de santé : c'est ce qu'ils ont fait lorsqu'ils ont choisi de maintenir leur affiliation en prenant en considération la pratique et les règles applicables de l'assurance. Que peut faire d'autre une personne raisonnable, sinon se fonder sur des dispositions légales établies de longue date ? Si le montant des réserves statutaires n'est pas abaissé de manière réaliste, les besoins de cotisation s'élèveront aux dépens des membres, et ce à seule fin de parer à l'éventualité, peu probable, de la liquidation de l'OMS.

E. Dans sa duplique, l'OMS soutient que la réplique n'apporte rien de nouveau sur le plan des faits ou des arguments. L'hypothèse selon laquelle certains retraités avaient "d'autres sources de revenus" n'a pas été déterminante dans la décision attaquée : la référence à d'autres sources de revenus n'était que "l'expression d'une opinion" et non "un maillon dans le raisonnement". Les régimes d'assurance d'autres organisations internationales, comme la Banque mondiale, imposent aux différentes catégories de prendre en charge leurs propres coûts. En tout cas, le fait d'asseoir les cotisations des retraités sur le montant réel de leur pension de la Caisse des Nations Unies n'est pas viable financièrement pour ceux qui ont moins de trente ans de service. L'OMS n'a jamais invoqué les droits acquis pour ne pas appliquer en 1985 la clause du service minimum aux anciens fonctionnaires : sa préoccupation était de "proportionner la réforme aux besoins ressentis". La réforme de 1989 est justifiée; elle n'ébranle pas la structure des obligations entre les parties et ne cause aux intéressés aucun préjudice excessif.

CONSIDERE :

1. M. Barton et M. Emmanuel sont, et le sieur Charles Garrett-Jones était, agents retraités de l'Organisation mondiale de la santé. Leurs requêtes contestent les modalités de la fixation de leurs cotisations au système d'assurance maladie de l'Organisation, à la suite d'une modification des Statuts de l'assurance maladie du personnel (ci-après "les Statuts"), entrée en vigueur le 15 octobre 1990. Ils demandent l'annulation des décisions du Directeur général, datées du 3 janvier 1992, rejetant leurs réclamations contre le fait qu'à la suite de cette modification, l'Organisation défenderesse prend désormais comme base de calcul pour la fixation de leurs cotisations, non plus la pension effective versée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, mais une "pension théorique" supérieure à ce montant et représentative de trente années d'affiliation.

2. Les requérants ont demandé eux-mêmes que leurs requêtes soient jointes. Cette position a été acceptée par l'OMS, de manière qu'à partir du mémoire en réponse les requêtes ont été traitées comme constituant une seule affaire. Les requérants ont demandé également une procédure orale, en raison de l'importance des problèmes soulevés. La défenderesse estime par contre que le dossier contient un exposé complet et véridique des éléments de fait et de droit et qu'une procédure orale serait pour cette raison superflue. Telle est aussi l'opinion du Tribunal, d'autant plus que la présente affaire ne soulève que des questions de principe dont la solution est indépendante des contingences des divers cas personnels.

3. Il y a lieu de rappeler que, conformément aux dispositions des paragraphes 390 à 415 des Statuts, le financement du régime d'assurance maladie est assuré par des cotisations calculées, en principe, sur la base des salaires ou pensions des bénéficiaires. La charge des cotisations ainsi déterminées est répartie à raison d'un tiers à charge des bénéficiaires et de deux tiers à charge de l'Organisation. Aux termes de l'appendice A des Statuts, les taux de base pour la retenue des cotisations sont fixés respectivement à 1,1 pour cent et 2,2 pour cent pour l'exercice 1990; ils subissent des augmentations graduelles pour atteindre 1,5 pour cent et 3 pour cent en 1994.

4. Il résulte de ce mode de financement que les contributions des membres du personnel actif et retraité sont variables, en fonction du montant des salaires ou pensions touchés par les divers bénéficiaires, et qu'il existe un problème particulier dans le cas des agents retraités - tels les requérants - qui n'avaient pas accompli une carrière complète auprès de l'Organisation au moment de prendre la retraite. L'Organisation a pris à cet égard une première mesure restrictive, qui n'est pas contestée, consistant à exclure de l'assurance maladie les anciens agents qui, au moment de prendre la retraite, n'ont pas été affiliés pendant au moins dix ans au régime.

5. Quant aux agents qui remplissent cette condition, sans avoir cependant droit à une pension complète, l'application pure et simple du mécanisme de financement rappelé ci-dessus a pour effet d'assurer aux bénéficiaires tous les avantages du régime d'assurance maladie en contrepartie d'une cotisation inférieure à celle qui incombe aux agents qui, compte tenu de leur état de service, jouissent d'une pension complète. Il résulte du dossier que telle a été effectivement la situation jusqu'en 1986, lorsqu'une première modification des Statuts a introduit pour les retraités, comme assiette des cotisations, le montant d'une pension théorique calculée sur la base d'un minimum de vingt années d'affiliation. Les agents admis à la retraite avant l'entrée en vigueur de cette disposition avaient cependant été expressément exemptés de cette mesure et continuaient donc de bénéficier du régime antérieur.

6. Des doutes ayant surgi entre-temps au sujet de l'équilibre financier du régime en raison de l'augmentation constante des frais de santé, l'Organisation a fait procéder en 1989 à une étude actuarielle du régime. Cette étude a révélé une situation financière alarmante, due notamment aux facteurs suivants : la diminution progressive de la proportion des agents actifs par rapport aux agents retraités; la chute des réserves à un niveau sensiblement inférieur au minimum prescrit par les Statuts; un déséquilibre actuariel de 21,8 millions de dollars des Etats-Unis; enfin, pour la catégorie des retraités, des remboursements en excès de leurs contributions, d'un montant de 1,9 million de dollars pour la seule année 1989.

7. A la lumière de ce rapport et de discussions approfondies avec les comités de surveillance du régime d'assurance, les divers comités du personnel et les représentants du personnel retraité, l'Organisation a arrêté un ensemble de mesures d'assainissement, appliquées aux Statuts en 1990. Parmi ces mesures il convient de relever particulièrement une augmentation générale des taux de cotisation, étalée sur cinq ans; une augmentation de la part de l'Organisation dans la charge des cotisations; et le relèvement de la pension théorique de vingt à trente ans pour tous les retraités dont la pension n'atteignait pas ce niveau, mesure qui fait l'objet du présent litige. A la différence de ce qui s'était passé lors de l'introduction d'une pension théorique de vingt ans, il a été décidé que cette dernière mesure serait applicable aussi aux agents qui avaient déjà pris leur retraite.

8. Ces dernières dispositions, qui font l'objet du paragraphe 410.1 des Statuts, furent portées à la connaissance du personnel par la circulaire d'information No 11 du 16 janvier 1990, dont le point 5 est libellé en ces termes :

"Les cotisations des retraités qui totalisent moins de 30 ans de service seront calculées sur la pension totale à laquelle ils auraient eu droit après 30 ans d'affiliation. Cette disposition s'applique également aux fonctionnaires qui ont déjà pris leur retraite."

9. Ayant reçu un décompte daté du 16 mars 1990 pour l'année 1990, les requérants protestèrent auprès du Directeur général contre le relèvement de leurs cotisations en lui demandant de reconsidérer la décision prise. Dans ses réponses, l'administration confirma sa position, en expliquant aux requérants la raison d'être et le contexte de la

mesure qui faisait l'objet de leurs réclamations.

10. Les requérants saisirent alors le Comité d'appel. Dans son rapport du 11 décembre 1991, le Comité conclut que les procédures avaient été correctement observées lors de la mise en oeuvre du plan d'assainissement et que les droits acquis des requérants n'avaient pas été lésés par la nouvelle mesure. Il estimait toutefois que le Directeur général aurait pu échelonner davantage dans le temps l'augmentation des cotisations imposées aux agents retraités.

11. Le Directeur général adressa aux requérants des lettres individuelles, datées du 3 janvier 1992, dans lesquelles il leur fit savoir qu'il se ralliait aux conclusions du Comité d'appel, y compris la suggestion visant à échelonner dans le temps l'introduction de la nouvelle mesure. Il exprimait l'espoir que les requérants accepteraient cette solution. Pour le cas où ils ne seraient pas disposés à le faire, il attirait leur attention sur le fait qu'un recours était ouvert devant le Tribunal.

12. C'est contre ces décisions, de teneur identique, que les requérants ont introduit leurs requêtes le 18 février 1992. Il apparaît du dossier que les requérants ont pris contact depuis lors avec le Directeur général au sujet de possibles interventions d'autres agents retraités se trouvant dans la même situation. Il résulte d'une lettre, adressée le 8 avril 1992 par le Directeur général à l'Association des anciens fonctionnaires de l'OMS, que le Directeur général s'est déclaré d'accord pour appliquer le jugement du Tribunal à tous les anciens fonctionnaires affectés par la mesure contestée, de manière à éviter une multiplicité d'interventions.

13. Les requérants développent trois lignes d'argumentation.

a) La décision prise serait arbitraire. Elle ignorerait les faits de la situation, appliquant dans le cadre d'un régime d'assurance maladie des normes qui auraient leur justification tout au plus dans un régime d'assurance-pension. Au surplus, l'administration n'aurait pas justifié pourquoi une augmentation sensible des cotisations de certains agents retraités aurait été comprise dans les mesures de redressement financier, alors que celui-ci aurait pu être réalisé par d'autres moyens moins onéreux, par exemple en abaissant le minimum statutaire des réserves.

b) La décision prise serait en outre discriminatoire et contraire au principe de solidarité qui forme la base du système d'assurance, par le fait d'imposer aux requérants des cotisations fondées sur un montant théorique alors que tous les autres agents verseraient leurs contributions en fonction du montant effectif de leurs émoluments.

c) La mesure litigieuse porterait atteinte à leurs droits acquis. L'inviolabilité de ces droits aurait été reconnue déjà lors de l'introduction de la pension théorique de vingt ans, car à cette époque les agents retraités auraient été expressément exemptés de la mesure nouvelle.

14. A part l'annulation de la mesure contestée, les requérants concluent à la restitution de la partie excessive des cotisations retenues en vertu des nouvelles dispositions.

15. L'Organisation fait valoir pour sa défense que les décisions attaquées par les requérants font partie d'un ensemble de mesures destinées à assainir la situation financière du régime d'assurance maladie. La situation exigerait un effort financier de tous les affiliés et les requérants seraient mal fondés à refuser leur participation dans cet effort.

16. L'Organisation considère que l'introduction d'une pension théorique pour les agents qui, en raison de leur état de service, ne perçoivent pas une pension complète, ne crée aucune discrimination. Elle demande aux requérants d'assumer désormais la charge d'une cotisation calculée sur la base d'une pension représentative d'une carrière complète, en contrepartie de leur couverture par le régime d'assurance à l'égal de tous les autres affiliés. Cette mesure, selon l'Organisation, vise à éliminer une anomalie dans le régime et une injustice manifeste au regard des agents qui, ayant accompli une carrière normale auprès de l'Organisation, sont obligés de prendre sur eux, pour avoir droit aux mêmes prestations, la charge de cotisations sensiblement plus élevées.

17. La défenderesse estime que, dans un système basé sur la solidarité de tous les affiliés, cette péréquation des charges n'a rien d'inéquitable pour le groupe auquel appartiennent les requérants. En effet, les agents en question auraient pu normalement, au cours de leur carrière professionnelle précédant l'entrée au service de l'OMS, accumuler les éléments de fortune et de sécurité qui devraient leur permettre d'assumer sans difficulté une part entière dans le financement du régime auquel ils avaient librement choisi de rester affiliés au moment de leur départ en retraite.

18. La recevabilité des requêtes n'est pas contestée. Le Tribunal peut donc directement passer à l'examen du fond de l'affaire.

19. Il résulte des éléments rappelés ci-dessus que la mesure critiquée par les requérants fait partie d'un ensemble de dispositions prises par l'OMS en vue d'assainir, dans le long terme, la situation financière de son régime d'assurance maladie. L'Organisation est fondée à poursuivre cet effort par tous les moyens appropriés, y compris l'introduction de mesures destinées à faire en sorte que tous les bénéficiaires du régime assument, dans un effort de solidarité, une part équitable dans la répartition des charges du régime. Le problème à résoudre en l'occurrence consiste à établir si les conditions de participation imposées aux requérants par les nouveaux Statuts répondent à cette exigence.

20. Il faut reconnaître que l'application d'un mécanisme de cotisations fixées sur la base d'un pourcentage des émoluments effectivement touchés par les affiliés, dont les requérants ont bénéficié auparavant et dont ils réclament le rétablissement, avait, sous les apparences de l'égalité, pour effet d'assurer un avantage considérable aux agents retraités qui n'avaient pas droit à une pension complète. En effet, si la thèse des requérants était admise, ces agents jouiraient de toutes les prestations assurées par le régime, en contrepartie de cotisations bien inférieures à la charge normalement assumée par les autres bénéficiaires, ce qui serait incompatible avec une juste répartition des charges du régime parmi les affiliés. Un tel résultat, qui découlait des règles statutaires antérieures, a pu être légitimement corrigé par la prise en considération, comme assiette des cotisations, d'une pension correspondant à une période de service complète auprès de l'Organisation, au lieu de la pension effectivement versée.

21. Contrairement à ce que prétendent les requérants, cette mesure ne méconnaît d'aucune manière la situation de fait des agents concernés. En effet, pour ce qui concerne par hypothèse les agents qualifiés par leur expérience, entrés sur le tard de leur carrière professionnelle au service de l'Organisation, il n'est que normal de considérer que leur capacité contributive est déterminée non seulement par le montant de leur pension de la Caisse des Nations Unies, mais encore par les gains professionnels qu'ils ont pu réaliser au fil de leurs activités antérieures. Telle est la situation que l'Organisation a considérée avec raison comme typique et normale. La description de la situation personnelle des requérants, de même que la présentation sélective de vingt cas individuels, qu'ils ont soumis d'abord, sans succès, au Comité d'appel, et ensuite au Tribunal, est à cet égard sans valeur probante.

22. Les requérants ne sauraient non plus se plaindre d'une discrimination par rapport aux autres affiliés du régime. En effet, le but de la mesure litigieuse consiste précisément à leur demander un effort contributif équivalant à celui des autres affiliés, ce qui est pleinement conforme au principe de solidarité qui est à la base de tout régime de sécurité sociale. Il n'y aurait eu discrimination que dans le cas où l'Organisation aurait imposé aux bénéficiaires d'une pension partielle, comme critère de référence, une pension théorique qui aurait dépassé la durée d'une carrière normale.

23. Il est permis de penser que la pension théorique de vingt ans retenue antérieurement par les Statuts était inférieure à cette norme, de manière que l'Organisation était fondée à relever la durée. La période de trente ans retenue dans la nouvelle version des Statuts peut être considérée comme plus adéquate. Il est à remarquer que l'admission des requérants au régime d'assurance maladie de l'Organisation, même sur la base des taux de cotisation révisés, constitue encore un avantage considérable en termes absolus, grâce notamment à la participation particulièrement généreuse de l'Organisation au financement du système.

24. Enfin, les requérants se plaignent en vain d'une atteinte à leurs droits acquis par la modification du régime dont ils ont jusqu'ici bénéficié. En effet, l'action de l'Organisation défenderesse, loin de constituer pour eux une discrimination, ainsi qu'il vient d'être dit, vise à éliminer l'avantage injustifié dont ils avaient bénéficié en vertu des règles antérieures. Une mise en ordre de ce genre ne saurait être considérée comme une atteinte à des droits acquis, même si un tel avantage a été accordé pendant une longue période.

25. Le fait que, lors de l'introduction de la pension théorique de vingt ans, l'Organisation ait expressément exempté de cette règle les agents déjà admis à la retraite, quelle qu'ait été la motivation de ce traitement de faveur, ne saurait en aucun cas être considéré comme reconnaissance d'un droit acquis, alors qu'il s'agissait, à cette époque déjà, d'éliminer un privilège manifestement incompatible avec une répartition équitable des charges du régime.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

José Maria Ruda
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner