

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME SESSION

Affaire Berthet (n° 3), Delius, Glöckner (n° 6), Robrahn et Stegmüller (n° 2)

Jugement n° 2089

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre le Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM), formées, le 6 novembre 2000, par M^{me} Carmen Berthet -- sa troisième --, M. Hajo Barnim Rudolf Delius, M^{me} Godefrida Cornelia Glöckner -- sa sixième --, MM. Bernd Robrahn et Albert Stegmüller -- sa deuxième --, la réponse du LEBM du 17 janvier 2001, la réplique des requérants du 23 avril et la duplique du Laboratoire du 28 mai 2001;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

W. Ackermann

P. Bendall

J.-M. Bois

T. Creighton

M. T. Dauvergne

F. Dauvergne

H. Flösser

A. Gabriel

G. Griffiths

N. Hassler

H. Herzog

M. Holmes

E. Honig

N. Jagt-Gonzalez, van der

A. Jones

C. Kjär

M. Koch

R. Leberman

K. Leonard
C. Moritz
K. Müller
T. Poulsen
E. Schechinger
J. Schulze-Eyßing
J. Sedita
L. Serrano
A. Simon
J. Stegemann
C. Stettner
N. Strausfeld
J. Tooze
D. Tsernoglou
P. Tucker
H. Virta
A. Walter
O. Wernz
W. Winkler
H. Wittmann
J. Zimmermann

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. Les requérants et les intervenants sont tous des fonctionnaires, des fonctionnaires retraités ou d'anciens fonctionnaires bénéficiaires d'une pension à jouissance différée du Laboratoire. Ils contestent une modification apportée à l'article 36 (concernant l'ajustement des prestations) du Règlement de pension du LEBM qui a été adoptée par le Conseil du Laboratoire le 5 juillet 2000 et portée à la connaissance de l'ensemble du personnel par le directeur administratif le 10 juillet.

Le régime de pension du LEBM, mis en place en 1978, a été conçu sur le modèle de celui des organisations coordonnées ⁽¹⁾ dont le Laboratoire s'est inspiré pour l'ajustement des pensions. En 1986, le groupe de travail chargé de réviser les Statut et Règlement du personnel s'est vu confier la tâche d'étudier : a) la façon d'adapter le Règlement de pension aux besoins propres au LEBM et b) les solutions envisageables pour assurer le financement d'un système de pension. Le groupe de travail a recommandé que le LEBM conserve le régime de pension en

vigueur et proposé certains amendements au Règlement de pension de manière à le rendre cohérent avec la pratique en vigueur. En particulier, le groupe de travail, relevant que le Conseil du LEBM suivait déjà la recommandation formulée par le Comité de coordination des organisations coordonnées dans son 150^e rapport (daté du 4 avril 1978), a décidé de ne pas proposer d'amendement à l'article 36 qui se lisait alors comme suit :

«Si le Conseil décide d'ajuster les traitements en fonction du coût de la vie, cette même autorité accorde simultanément un ajustement identique des pensions en cours, ainsi que des pensions dont le paiement est différé.

S'il s'agit d'un ajustement en fonction du niveau de vie, le Conseil examine l'opportunité de décider d'un ajustement approprié des pensions.»

Le Conseil du LEBM a accepté cette recommandation lors de sa réunion de juillet 1986.

Au cours de la réunion qu'il a tenue le 21 mars 2000, il a approuvé une résolution aux termes de laquelle, entre autres, la décision qu'il avait prise en juillet 1986 concernant l'ajustement des pensions était annulée et une modification de l'article 36 était prévue. A sa réunion de juillet 2000, il a approuvé l'amendement à l'article 36 qui se lit désormais comme suit :

«Les pensions en cours ainsi que les pensions dont le paiement est différé seront ajustées annuellement par application d'un indice du coût de la vie qui sera déterminé par le Conseil.

Si l'ajustement annuel des traitements est effectué en appliquant un indice du coût de la vie, cet indice sera également appliqué aux pensions.»

Le 4 août, les requérants ont formé des recours internes identiques contre la décision de modifier l'article 36 du Règlement de pension. Dans leurs recours, ils demandaient l'autorisation de saisir directement le Tribunal de céans si le Laboratoire n'était pas en mesure de donner une suite favorable à leur demande. Le 9 août, le directeur administratif, sur délégation du Directeur général, a rejeté les demandes. Il a déclaré qu'il ne serait pas opportun que les appels contre cette décision soient examinés par une instance interne et a autorisé les requérants à saisir directement le Tribunal. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants contestent la légalité de la modification de l'article 36 qui constitue selon eux «une rupture arbitraire de contrat». Les Statut et Règlement du personnel, qui incluent le Règlement de pension, font partie intégrante du contrat d'emploi de chaque membre du personnel. Citant le jugement 61 (affaire Lindsey), les requérants soutiennent que les dispositions qui traitent des conditions individuelles d'emploi ne peuvent être modifiées unilatéralement au détriment d'un membre du personnel. Il s'ensuit que la nouvelle méthode -- défavorable -- d'ajustement des pensions ne peut être appliquée qu'aux nouveaux membres du personnel qui adhèrent au régime de pension. Le LEBM n'a avancé aucune raison valable pour justifier le changement des modalités d'ajustement des pensions. Les requérants soutiennent, en se fondant sur le jugement 1821 (affaires Allaert et Warmels n^o 3), que le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel n'est pas, en soi, un motif valable pour s'écarter d'une pratique bien établie en matière d'ajustement.

La décision de s'écarter de la politique d'ajustement identique des traitements et des pensions viole le principe de l'égalité de traitement et entraîne une discrimination à l'encontre des retraités. Elle crée également une discrimination entre les retraités qui perçoivent une pension dès leur départ en retraite du Laboratoire et ceux qui quittent le service du Laboratoire mais dont le versement de la pension est «différé» jusqu'à l'âge de la retraite. La pension de ces derniers sera inférieure à celle des premiers car elle n'aura été ajustée qu'en fonction de la hausse du coût de la vie alors que, dans le premier cas, elle aura été calculée sur la base du dernier traitement qui aura lui-même été ajusté en fonction de la hausse du niveau de vie. Les requérants se plaignent également de la discrimination dont les retraités font l'objet en ce qui concerne leurs cotisations au régime d'assurance maladie.

Enfin, selon eux, la modification de l'article 36 enfreint le principe de bonne foi. La politique des organisations coordonnées consistant à adopter des taux d'ajustement identiques pour les traitements et les pensions avait été suivie pendant vingt-deux ans et c'est pour cette raison que certains membres du personnel, dont trois des requérants, avaient transféré leurs droits au régime de pension du LEBM.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la modification de l'article 36 et d'ordonner au Laboratoire d'ajuster les pensions à compter du 1^{er} juillet 2000 en fonction à la fois de l'indice du coût de la vie et de l'indice du

niveau de vie selon la politique que le Laboratoire avait adoptée en s'inspirant du régime de pension des organisations coordonnées, d'ordonner au Laboratoire de verser au moins 10 pour cent d'intérêts sur les sommes à payer rétroactivement aux retraités et, au minimum, 20 000 marks allemands à titre de dépens.

C. Selon le Laboratoire, l'ancienne version de l'article 36, qui avait certes été en vigueur pendant vingt-deux ans, n'avait été appliquée que récemment, depuis que le LEBM avait effectivement commencé à verser des pensions. En outre, même si le régime de pension du LEBM s'inspirait de celui des organisations coordonnées, aucun engagement ferme n'avait jamais été pris de suivre les recommandations de ces dernières en matière d'interprétation du Règlement de pension du Laboratoire. Lorsqu'en 1986, le groupe de travail a procédé à l'étude détaillée du régime de pension et de son règlement, le Conseil a accepté la totalité du rapport qui en est résulté et non pas seulement la partie concernant l'article 36.

Lorsque le Conseil a ajusté les pensions pour 1999, il n'a pas pris en compte la décision de 1986 dans sa totalité et n'a retenu que l'indice des prix à la consommation. A la suite d'un recours, un ajustement a été opéré en fonction à la fois de l'indice du coût de la vie et de celui du niveau de vie. A l'époque, le Conseil a toutefois décidé de modifier l'article 36 ultérieurement. De plus, des complications financières et juridiques sont apparues du fait que le Laboratoire n'avait pas de caisse de pensions, et ce n'est qu'en janvier 2001 qu'une telle caisse fut créée. L'amendement proposé a été soumis au Comité consultatif permanent dont l'avis a inspiré la décision de rendre obligatoire un ajustement en fonction du coût de la vie même en l'absence d'augmentation de traitement. Quant à l'ajustement en fonction du niveau de vie, il a toujours été facultatif même aux termes de l'ancienne version de l'article 36.

La modification de l'article 36 ne constitue pas une rupture arbitraire de contrat. Les clauses contractuelles types prévoient que le Règlement du personnel peut être modifié suite à une décision du Conseil du LEBM. Il ressort clairement de la référence faite au Règlement du personnel dans ces clauses types que le Règlement de pension en général, et la procédure d'ajustement des pensions en particulier, ne sont pas des éléments du contrat de travail individuel des fonctionnaires. La défenderesse ajoute que la modification de l'article 36 n'enfreint pas davantage le principe des droits acquis car les dispositions concernant l'ajustement des pensions prévu dans le libellé original de l'article 36 ne peuvent être considérées comme l'une des conditions fondamentales et essentielles ayant conduit les membres du personnel à accepter leur nomination. A l'appui de son argument, le Laboratoire cite la jurisprudence du Tribunal telle qu'elle ressort du jugement 832 (affaire Ayoub). Les droits à pension des requérants n'ont pas été véritablement affectés par la modification. En fait, la décision du Conseil substitue au système d'ajustement des pensions se référant aux ajustements des traitements un système obligatoire et automatique d'ajustement se référant, lui, à un indice du coût de la vie. De ce fait, le maintien du pouvoir d'achat est assuré et ne dépend plus d'une décision liée à l'ajustement des traitements. L'amendement a été conçu dans le souci d'assurer sur le long terme la santé financière à la fois du régime et des pensions.

Il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. L'évolution des pensions n'est pas nécessairement liée à une hausse des traitements indexée sur un niveau de vie plus élevé. En outre, l'ajustement des pensions en fonction de l'ajustement des traitements ne garantissait pas un ajustement intégral au coût de la vie. La nouvelle procédure, qui assure un tel ajustement, ne peut être considérée comme arbitraire ni discriminatoire. Il est également raisonnable que les pensions puissent varier selon qu'il s'agit d'un retraité qui a différé pour un temps le versement de sa pension ou d'un retraité qui a perçu sa pension immédiatement après son départ en retraite. Il n'y a pas non plus d'effet discriminatoire sur les cotisations des retraités à l'assurance maladie.

Le Laboratoire soutient que la révision de son régime de pension, notamment la modification apportée à l'article 36, n'a pas violé le principe de la bonne foi. Le LEBM n'est pas tenu de suivre les règles ni les pratiques des organisations coordonnées en matière de pension et il lui faut vérifier régulièrement l'équilibre financier de son régime de pension, autant dans son propre intérêt que dans celui du personnel. Le Conseil a pris soin de protéger l'intérêt légitime des retraités à bénéficier d'un système de pension stable qui les protège correctement des fluctuations du coût de la vie après leur départ en retraite.

D. Dans leur réplique, les requérants soutiennent que le Laboratoire n'a pas donné de raisons concrètes expliquant pourquoi le Conseil a apporté à la méthode d'ajustement annuel des pensions des modifications qu'ils jugent préjudiciables. Selon eux, la décision prise par le Conseil en 1986 lui ôtait tout droit discrétionnaire de décider de l'octroi d'un ajustement au niveau de vie. Les prestations versées aux retraités s'en sont trouvées réduites, et il a été porté atteinte à leurs droits acquis. L'ajustement obligatoire au coût de la vie ne constituera pas nécessairement un avantage pour les retraités étant donné que c'est le Conseil qui fixera l'indice du coût de la vie.

Les requérants ajoutent que l'adhésion au régime de pension du LEBM fait partie des conditions du contrat conclu avec chacun des membres du personnel, et en particulier avec ceux qui étaient déjà titulaires d'un contrat de durée indéterminée lorsque le régime de pension a commencé à fonctionner : ces fonctionnaires avaient la possibilité soit de participer au régime du Laboratoire soit de rester affiliés à leurs systèmes nationaux respectifs de sécurité sociale. Ils ont fait un choix en fonction du Règlement de pension en vigueur à l'époque mais auraient pu en faire un autre s'ils avaient su qu'après vingt-deux ans de cotisation le Règlement serait modifié.

E. Dans sa duplique, le Laboratoire fait observer que les requérants n'ont pas reconnu que, dans sa version originale, l'article 36 ne conférait pas le droit aux retraités de se voir accorder un ajustement de pension identique à l'ajustement de traitement. La modification de cet article doit être analysée dans le contexte d'une révision complète du régime de pension. Le nouvel article 36 a de toute évidence amélioré le droit qu'ont les retraités de se voir accorder automatiquement un ajustement de pension leur garantissant le maintien du pouvoir d'achat de leur pension.

La procédure d'ajustement des pensions n'est pas un élément du contrat d'emploi individuel. Le droit d'une organisation internationale de modifier le règlement de son régime de pension a été généralement reconnu. Le droit des fonctionnaires de conserver l'essentiel de leurs droits à pension n'équivaut pas à un droit contractuel à un maintien sans changement du règlement de pension. On ne saurait déduire de la jurisprudence du Tribunal que, puisque l'article 36 est resté inchangé pendant de nombreuses années, il ne peut plus l'être.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont tous des fonctionnaires ou des retraités du LEBM. Les intervenants sont retraités, bénéficiaires d'une pension à jouissance différée ou fonctionnaires du Laboratoire. Leur prétention à la qualité d'intervenants n'ayant pas été contestée et leur intérêt pour agir dans le cadre de la présente requête étant manifeste, leur demande d'intervention est admise.
2. Les requérants attaquent une décision du Conseil du LEBM modifiant l'article 36 du Règlement de pension du Laboratoire. Le Tribunal ne pouvant donner suite à la demande d'annulation de cette modification, la requête est, sur ce point, irrecevable mais le Tribunal considérera qu'il s'agit d'une requête contre l'application de l'article modifié en violation des droits acquis des requérants. Il n'y a pas d'autre objection à la recevabilité.
3. Le régime de pension a été mis en place par le Laboratoire en 1978. Il ne s'agissait pas d'un régime par capitalisation et, lorsque viendrait le moment de verser les pensions (ce qui ne s'était pas produit jusqu'à récemment), leur montant devait être imputé au budget du Laboratoire. La version originale de l'article 36 prévoyait l'ajustement périodique des pensions selon des modalités énoncées sous A.
4. Les ajustements des pensions au coût de la vie étaient donc liés aux ajustements des traitements au coût de la vie tant en ce qui concerne leur périodicité que leur montant. Toutefois, les ajustements au niveau de vie étaient laissés à la discrétion du Conseil et n'avaient pas à s'appliquer aux pensions même lorsqu'ils s'appliquaient aux traitements.
5. En 1986, le Conseil a adopté un rapport recommandant l'adoption de la pratique des organisations coordonnées consistant à ajuster les traitements et les pensions simultanément en fonction à la fois du niveau de vie et du coût de la vie. En 1999, sur recommandation de la Commission paritaire consultative des recours, le Conseil a reconnu que la décision de 1986 avait eu pour effet de faire obligation au Laboratoire de suivre la pratique des organisations coordonnées, c'est-à-dire d'ajuster aussi bien les traitements que les pensions en fonction des ajustements à la fois au coût de la vie et au niveau de vie. La Commission a donné une suite favorable aux recours internes formés tant par les fonctionnaires que par les retraités.
6. En mars 2000, le Conseil a décidé d'ajuster les pensions de 1999 comme elles l'avaient été par le passé, mais également d'annuler sa décision de 1986 sur l'ajustement des pensions. En juillet 2000, il a adopté la version modifiée de l'article 36 qui est au centre du litige. La version du texte de cet article actuellement en vigueur est reproduite sous A.
7. Aux termes de cet article, l'ajustement au coût de la vie est obligatoire pour les pensions même si cet ajustement n'est pas effectué pour les traitements; rien n'est prévu pour l'ajustement des pensions au niveau de vie.

8. Les requérants soutiennent que la modification de l'article porte atteinte à la politique adoptée par le Conseil en 1986, tout en indiquant que celle-ci était appliquée depuis 1978 et qu'elle est, selon eux, toujours en vigueur. Ils affirment que la modification constitue une rupture arbitraire du contrat d'emploi et une violation de leurs droits acquis : les dispositions des Statut et Règlement du personnel, qui incluent le Règlement de pension, ne peuvent être modifiées unilatéralement aux dépens des fonctionnaires. Le simple désir de réaliser des économies n'est pas en soi un motif valable pour s'écarter d'une pratique bien établie. La modification de l'article 36 porte atteinte au principe de l'égalité de traitement aussi bien dans le cadre du régime de pension que dans celui de l'assurance maladie, et viole également le principe de la bonne foi. Les requérants demandent 1) l'annulation de la modification de l'article 36 et un ajustement de leurs pensions à compter du 1^{er} juillet 2000 en fonction à la fois de l'indice du coût de la vie et de l'indice du niveau de vie, 2) au moins 10 pour cent d'intérêts sur les sommes qui devront être versées rétroactivement et 3) au moins 20 000 marks allemands à titre de dépens.

9. La plupart des arguments des requérants peuvent être rapidement écartés. Compte tenu du caractère explicite du libellé de l'ancien article 36, il est purement et simplement impossible de soutenir que le Laboratoire pouvait, du fait qu'il avait suivi les années précédentes la pratique appliquée par les organisations coordonnées, être tenu de le faire à jamais. Même si la décision du Conseil de 1986 avait incontestablement pour effet d'obliger le Laboratoire à suivre à l'avenir la pratique des organisations coordonnées (une question sur laquelle le Tribunal ne se prononce pas), il ne fait pas de doute que l'organe qui avait le pouvoir d'adopter une telle décision avait également celui de l'annuler. On peut aussi relever que cette décision, prise en mars 2000, n'a pas fait l'objet d'un recours interne ou d'une requête devant le Tribunal. Il ne peut pas non plus être sérieusement soutenu que la décision d'adopter la nouvelle version de l'article 36 était arbitraire : elle a été prise dans le cadre d'une révision approfondie du régime de pension et de son Règlement, visant notamment à financer par capitalisation un régime de pension qui jusque-là n'était pas doté de fonds propres, et le Conseil a tenu compte, sur la base d'une évaluation actuarielle des coûts futurs, des conséquences éventuelles d'une décision contraire. Aucune preuve n'est apportée établissant que l'article 36 tel que modifié porte atteinte au principe de l'égalité de traitement ou que le Conseil n'a pas agi de bonne foi et après avoir dûment informé et consulté l'Association du personnel.

10. Le point essentiel dans l'argumentation des requérants, et le seul qui mérite un examen sérieux, est que la modification de l'article porte atteinte à certains de leurs droits acquis. Les requérants mettent particulièrement l'accent sur le jugement 61 dans lequel le Tribunal déclare :

«12. Les conditions d'engagement des fonctionnaires internationaux, et notamment celles des agents de l'[organisation], sont fixées à la fois par un contrat contenant certaines clauses d'ordre strictement individuel, et par le Statut et le Règlement du personnel, auxquels le contrat se réfère. En raison notamment de leur complexité croissante, les conditions de service sont énoncées essentiellement non dans ce contrat, mais sous forme de dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Le Statut et le Règlement contiennent, en réalité, suivant les matières qu'ils traitent, deux ordres de dispositions différentes par leur nature : d'une part, des dispositions relatives à l'organisation de la fonction publique internationale et à des prestations impersonnelles et variables, et d'autre part, des dispositions fixant les éléments du statut individuel de l'agent, qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager. Les premières présentent un caractère réglementaire et peuvent être modifiées à tout moment dans l'intérêt du service, sous réserve du principe de non-rétroactivité et des limitations que l'autorité compétente aurait elle-même apportées à ce pouvoir de modification. En revanche, les secondes sont assimilables en fait, pour une large part, aux stipulations contractuelles; dès lors, si en raison des nécessités qu'impose le bon fonctionnement de l'organisation dans l'intérêt de la communauté internationale, elles ne doivent pas rester cristallisées au jour de la conclusion du contrat et pour toute la durée de celui-ci, elles ne peuvent toutefois être modifiées à l'égard d'un agent en service et hors son consentement qu'à condition de ne pas bouleverser l'économie du contrat ou porter une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager.

...

18. Après avoir fait partie jusqu'au 31 décembre 1959 de la Caisse d'assurance de l'[organisation], le requérant a été affilié à cette date à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Depuis lors, ses droits d'assuré ne sont plus fixés par les organes de l'[organisation] mais par le Comité mixte de la Caisse et l'Assemblée générale des Nations Unies. D'autre part, si les contributions auxquelles il est astreint à partir du 1^{er} janvier 1960 sont à peine supérieures à celles qu'il devait acquitter auparavant, les prestations de l'[organisation] à la Caisse commune sont nettement inférieures à celles qu'elle fournissait à sa propre caisse. En outre, alors que le montant

maximum de la pension du requérant s'élevait sous l'ancien régime à 60 pour cent de son traitement assuré, il n'atteint plus sous le nouveau régime que 54,5 pour cent de ce dernier. A vrai dire, il est douteux que ces divers changements, considérés isolément, portent une grave atteinte à un droit qui était de nature à déterminer le requérant à entrer au service de l'[organisation]. Tel est le cas cependant si on les examine dans leur ensemble. Par conséquent, en les lui rendant applicables, l'[organisation] a porté atteinte aux conditions d'engagement du requérant.»

11. Le Tribunal a donc estimé «douteux» qu'une «nette» diminution des cotisations patronales à la Caisse de pensions du personnel ou une réduction d'environ 9 pour cent de la pension (de 60 à 54,5 pour cent du traitement assuré) puissent suffire individuellement pour porter gravement atteinte aux droits acquis d'un fonctionnaire, mais il a considéré que, ajoutées l'une à l'autre, c'était bien le cas.

12. Le Tribunal a de nouveau traité la question des droits acquis dans le jugement 832 (affaire Ayoub) où il a estimé ce qui suit :

«13. Selon le jugement No 61 (affaire Lindsey), la modification d'une disposition au détriment d'un fonctionnaire et sans son consentement viole un droit acquis lorsqu'elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont déterminé l'agent à entrer en service. Cette formule appelle quelques précisions.

Bien qu'elle fasse dépendre la violation d'un droit acquis de deux conditions alternatives, celles-ci n'en forment qu'une en réalité. Le bouleversement de l'économie du contrat suppose en effet une atteinte à des conditions d'emploi déterminantes, et réciproquement.

Il se justifie d'élargir la définition jurisprudentielle et, partant, de l'appliquer non seulement aux conditions d'emploi en vigueur au moment de l'entrée en service, mais aussi à celles qui ont été adoptées ultérieurement et étaient de nature à engager le fonctionnaire à rester en service.

En parlant des conditions d'emploi qui ont influé de façon déterminante sur les intentions du fonctionnaire, le Tribunal n'a jamais entendu se placer à un point de vue subjectif, c'est-à-dire examiner si telle ou telle condition a effectivement conduit l'agent à entrer ou à rester en service. Il s'est demandé bien plutôt si, objectivement, les conditions d'emploi prévues étaient propres à exercer une influence déterminante sur la volonté du fonctionnaire.

Dans certains cas, seul le principe d'une condition d'emploi peut être l'objet d'un droit acquis. Il existe cependant d'autres éventualités où les modalités d'application du principe de même que ce dernier sont de nature à engendrer un tel droit.

Ainsi conçue, la garantie des droits acquis est plus étendue que celle qui résulte du principe de non-rétroactivité. Alors que la première se rapporte à l'avenir aussi bien qu'au passé, la seconde se borne à exclure la modification de situations déjà révolues.

En somme, pour résoudre la question des droits acquis, il faut rechercher si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère fondamental et essentiel.

14. La solution du problème posé est subordonnée à des considérations de trois ordres.

Il s'agit d'abord d'avoir égard à la nature des conditions d'emploi qui ont changé. Certes, elles peuvent résulter d'un texte statutaire ou réglementaire aussi bien que d'une clause du contrat d'engagement, voire d'une décision. Toutefois, tandis que les stipulations contractuelles et, le cas échéant, les décisions engendrent en principe des droits acquis, il n'en est pas nécessairement de même des dispositions statutaires ou réglementaires.

Le Tribunal portera ensuite son attention sur les causes des modifications intervenues. Il tiendra compte notamment du fait que les circonstances peuvent exiger de fréquentes adaptations des conditions d'emploi. Ainsi, lorsque telle disposition ou telle clause est liée à des facteurs sujets à variations, par exemple l'indice du coût de la vie ou la valeur de la monnaie, il contestera en général l'existence d'un droit acquis. De plus, il ne saurait faire abstraction de la situation financière des organisations ou des organismes appelés à appliquer les conditions d'emploi.

Enfin, il se préoccupera des conséquences de la reconnaissance d'un droit acquis ou du refus de le reconnaître. Il se souciera spécialement des répercussions de la modification adoptée sur le traitement des fonctionnaires et les autres

prestations qui leur sont accordées. Il comparera également la situation des fonctionnaires qui font valoir un droit acquis à celle de leurs collègues.

15. C'est au regard de ces critères qu'il importe maintenant d'apprécier les faits de la cause et d'en tirer des conclusions.

Les requérants prétendent avoir un droit acquis au maintien des avantages que leur procurait l'ancien barème des rémunérations considérées aux fins de la pension, tel qu'il découlait de l'article 3.1.1 du Statut du personnel du Bureau international du Travail avant les dernières révisions de cette disposition. Autrement dit, ils se fondent non pas sur une clause du contrat d'engagement ou une décision mais sur une disposition statutaire. Dès lors, leur droit au respect de leurs conditions d'emploi ne peut pas être admis sans réserve. Il dépend avant tout des causes et des conséquences des amendements de l'article 3.1.1.

Or la rémunération considérée aux fins de la pension a varié notablement au gré des circonstances. Selon les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies, elle est passée successivement du traitement "net" au traitement "semi-brut", puis au traitement "brut", eu égard encore à la moyenne pondérée des indemnités de poste. En outre, le montant des cotisations et des prestations a été modifié à maintes reprises. Effectivement, les bases du calcul de la pension sont fonction, en particulier, du coût de la vie, des fluctuations monétaires, ainsi que des impôts perçus par les Etats où résident les agents retraités. Il s'agit donc d'éléments instables qui peuvent s'opposer à la naissance de droits acquis. A cela s'ajoute que la situation financière de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies s'est détériorée au cours des années jusqu'à devenir préoccupante. Dans ces conditions, en considérant la rémunération prise en compte pour la fixation de la pension comme un élément fondamental et essentiel auquel les fonctionnaires ont un droit acquis, soit comme un élément intangible, le Tribunal pourrait méconnaître les réalités auxquelles la Caisse commune et les organisations internationales ont à faire face.

Sans doute la réduction de la rémunération qui sert de base au calcul de la pension porte-t-elle atteinte aux intérêts des requérants. Pour des raisons des plus compréhensibles, les fonctionnaires internationaux attribuent beaucoup d'importance aux prestations qu'ils recevront après l'extinction de leurs rapports de service; à juste titre, ils tiennent à disposer alors d'une somme d'argent qui leur permette, sinon de conserver le mode d'existence auquel ils sont habitués, du moins de vivre à l'abri des soucis financiers. Or, dans le cas particulier, les décisions attaquées modifient dans une mesure sensible, voire parfois gravement, les perspectives de retraite des agents. Cependant, cela ne suffit pas encore pour qu'elles lèsent des droits acquis. Manifestement, elles ne touchent pas au même degré tous les fonctionnaires des catégories supérieures; en vérité, à la suite de promotions ou d'avancements d'échelons, certains d'entre eux recevront probablement à l'âge de la retraite un montant au moins égal à celui qui leur aurait été versé selon l'ancien barème en cas de cessation de fonctions avant le 1^{er} avril 1985. Il faut tenir compte aussi que la réduction opérée ne frappe que les fonctionnaires les plus élevés en grade et que le nouveau barème est plus avantageux que le précédent pour les agents des classes inférieures. De surcroît, il est vraisemblable que, malgré l'adoption du système mis en cause, les pensions des fonctionnaires internationaux resteront supérieures à celles des agents étatiques les plus favorisés. Au demeurant, le 18 décembre 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des mesures transitoires en faveur de certains fonctionnaires.

En définitive, eu égard à la nature statutaire de la disposition amendée et aux motifs qui en ont dicté la modification, le Tribunal ne retient pas en l'espèce la violation de droits acquis, nonobstant l'atteinte portée aux intérêts pécuniaires des requérants. Toutefois, si cette atteinte s'aggravait à la suite de décisions dont le Tribunal n'a pas à connaître présentement, sa légalité pourrait être remise en question.»

13. Dans cette affaire, le Tribunal a refusé de reconnaître qu'il y avait atteinte aux droits acquis même s'il était indubitable qu'une «atteinte [avait été] portée aux intérêts pécuniaires des requérants» et que pour eux les perspectives de retraite s'en trouvaient «gravement modifiées».

14. Comment appliquer dans la présente affaire les trois critères retenus dans l'affaire Ayoub ? La source du droit revendiqué ne se trouve pas dans l'article lui-même car l'ancien article 36 établissait clairement que les ajustements en fonction du niveau de vie (ainsi que du coût de la vie) relevaient du pouvoir discrétionnaire du Conseil. Elle ne se trouve pas non plus dans les conditions d'emploi des requérants car leur contrat ne prévoit rien à ce sujet. On ne peut davantage considérer que ce droit découle de la décision du Conseil de 1986 car rien dans cette décision n'en suggère le maintien permanent; elle a en fait été annulée en mars 2000 et les requérants n'ont ni fait appel ni formé de requête en temps voulu contre cette mesure. Ce que les requérants peuvent tout au plus invoquer, c'est

une «pratique» dans la mesure où, pendant un nombre relativement restreint d'années, le Laboratoire a effectivement ajusté les pensions en fonction des ajustements apportés aux traitements tout en tenant compte des changements à la fois du coût de la vie et du niveau de vie. Le Tribunal n'exclut pas la possibilité qu'une pratique devienne la source d'un droit acquis mais une telle conclusion devrait être étayée par des éléments beaucoup plus nombreux que ceux dont on dispose dans la présente affaire.

15. Le deuxième critère a trait à la raison du changement. Dans ce cas, malgré l'affirmation des requérants, il est manifeste que le changement n'a pas été effectué «simplement» pour faire des économies même si, dans ses décisions, le Tribunal a toujours reconnu la légitimité des considérations d'ordre financier. Loin de n'être qu'une simple mesure d'économie, la création d'un régime de retraite par capitalisation exige le versement de contributions patronales plus élevées et un accroissement important des dépenses du Laboratoire; quant à l'objectif poursuivi, il est d'assurer une bien plus grande sécurité des pensions tant pour les requérants que pour tous les futurs retraités. C'est en vain que les requérants critiquent l'efficacité du changement ou l'exactitude des calculs sur lesquels se fondait ce changement car ces questions ne relèvent pas de la compétence du Tribunal. Dès lors que les preuves apportées ne laissent pas penser -- comme c'est effectivement le cas -- que les raisons avancées ne servent qu'à dissimuler un autre motif, le Tribunal ne prêtera pas au Laboratoire une telle intention.

16. Enfin, le troisième critère porte sur les conséquences qu'auraient respectivement la modification de l'article et la reconnaissance d'un droit acquis. Si le droit revendiqué était reconnu, il en résulterait que les pensions seraient toujours ajustées exactement de la même manière que les barèmes des traitements, alors que si la modification était appliquée la pension de base serait maintenue au niveau du barème des traitements en vigueur au moment du départ du Laboratoire, mais elle serait obligatoirement indexée sur l'évolution du coût de la vie. En cas d'inflation salariale et de forte croissance économique, la première solution serait de toute évidence à l'avantage des retraités car leurs revenus augmenteraient parallèlement à ceux des fonctionnaires en activité. Mais rien ne garantit qu'il en serait toujours ainsi; en effet, dans les périodes de déflation ou de récession, les ajustements en fonction du niveau de vie risquent même d'avoir un effet négatif. Autrement dit, il n'est pas évident que la modification contestée aura un effet préjudiciable pour les requérants et il n'est pas inconcevable que ceux-ci perçoivent en fait, par l'application de l'article modifié, une pension supérieure à celle qu'ils auraient perçue si l'ancien article avait été maintenu. Le Tribunal n'a pas à décider si l'ajustement périodique des pensions doit être considéré comme un droit acquis. Et même si c'était le cas, un tel droit permettrait tout au plus de garantir le maintien du pouvoir d'achat de la pension versée au moment du départ en retraite, ce qui est précisément l'objectif de l'article modifié. Accepter que les pensions doivent être systématiquement ajustées en fonction des hausses de traitement qui se produisent après le départ en retraite de l'intéressé exposerait les caisses de pension à des engagements futurs incertains et impossibles à mesurer, ce qui risque d'entraîner la disparition de ces caisses elles-mêmes.

17. Le Tribunal en conclut que les requérants n'ont pas démontré que l'application à leur cas de l'article 36 tel que modifié constituerait une atteinte à leurs droits acquis et leurs requêtes doivent, de ce fait, être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 2002.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet

1. Ces organisations comprennent l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe (CE), l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMET).

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 15 février 2002.