

## QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaires GUBIN et NEMO

#### Jugement No 429

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) formées le 11 avril 1978, l'une par la dame Gubin, Irène, et l'autre par le sieur Nemo, Jean, la réponse unique de l'Organisation en date du 19 juillet 1978, les répliques des requérants du 15 septembre 1978, la duplique de l'Organisation datée du 18 janvier 1979, les mémoires additionnels des requérants du 6 mars 1979 et les observations en réponse de l'Organisation datées du 23 mai 1979;

Considérant que les deux requête portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision;

Vu les demandes d'intervention déposées par les personnes énumérées ci-après :

Josephus Aelbrecht,

Daniel Aelvoet,

Pierre Agre,

Johannes Andriese,

Louisa Aridjis,

Jean-Charles Bayoud,

Rita Beeckmans,

Siegfried Beil,

David Bell,

Georges Benoit

Jörg Beyer,

Michel Biardeau,

Wulf Bodenstein,

Hans Bolz,

Juliette Bralet,

Willy Brohe,

Alfons Bruyneel,

Françoise Caloo,

Frederik Carson,

Alfred Cartledge,

Bernard Cassaignau,  
Mia Cassiers,  
Norbert Cavel,  
René Charpantier,  
June Charon,  
Michèle Chauvet,  
Jean-Pierre Claes,  
Gilbert Coatleven,  
Bérénice Coosemans,  
Maurice Cox,  
August Cuveliers,  
Joan Dalrymple,  
William D'Arcy,  
Pierre David,  
Victor Day,  
Jacques Decarnière,  
Marcel De Becker,  
Irène De Greef-Goossens,  
Pierre De Grootte,  
Josiane De Keukelaere-Meyer,  
Hugo De Maeyer,  
Willem De Nies,  
Jacques Depoorter,  
Irène De Riemaeker,  
Jacqueline Derozier,  
Yvette Desailly,  
Félix Destrijker,  
Hubert Devry,  
Jean Doignies,  
Jacques Douplat,  
Eckchard Dubiel,

Françoise Dufier,  
Werner Dufraimont,  
Francis Dupont,  
Paul Durasse,  
Chantal Duwe,  
Ulrich Eckert,  
Mireille Engels,  
Roger Engels,  
Hans Exner,  
Françoise Faurens,  
Micheline Feyder,  
Johannes Fiers,  
François Filippi,  
Jean-Louis Flament,  
Jean-Pierre Florent,  
Annick Fossion,  
Guy Gabas,  
Martine Gérard,  
Marie-Thérèse Gilles,  
René Gillis,  
Johannes Glaesmaekers,  
Jeanine Goyens,  
Emile Guilbert,  
Guy Harel,  
Christiane Havet,  
Hölger Herbert,  
Els Hôrig,  
François Jadoul,  
Eliane Jamez,  
René Janssens,

Pierre-Olivier Jeannet,

Richard Jenyns,

Robert Johnson,

Keith Johnston,

Michel Jordens,

Sean Kelleher,

Théobald Knauss,

Cornelis Kraaij,

Josephus Kuijken,

Michael Kuijpers,

Gérard Lambert,

Nicole Lamard,

Pierre Lascar,

Gerhard Lauter,

Claude Leclerc,

André Lemaire,

Brigitte Lepas,

Linda Lievens,

Pierre Maes,

Josée Mager,

Rosalind Maloney,

Danielle Mauge,

Humphrey Marriott,

Brian Martin,

Willem Mesman,

Silvain Meurisse,

Eike Meyenberg,

Marie-Anne Minner,

François Moitier,

Henry More,

Eric Morgan,

Anne Mounier,  
Christine Naylor,  
Raymond Nesse,  
Anne-Marie Nieuweling  
Christiane Nihoul,  
Karl Pawlicz,  
Marie-Magdeleine Pesty,  
Amédée Philippart,  
Pierre Philips,  
Jean-Marie Pillard,  
Jean-Paul Prochasson,  
Malcolm Prosser,  
Jean-Marie Purnelle,  
Lucie Rabozée,  
Marie-Claude Ragot,  
Pierre Reisch,  
Jean Richer,  
Jean-Marie Rigolle,  
Albert Ritchie,  
Georges Riu,  
Rita Rommelaere,  
Françoise Roth,  
Emile Rousée,  
Barry Runacres,  
Alain Rutherford,  
Alexander Rutherford,  
Christian Saey,  
Robert Schaeffer,  
Jan Schiettekatte,  
Hugo Schmid,

René Schmitz,  
Nicole Sebti,  
Peter Seidel,  
Hervé Simon,  
Malcolm Simpson,  
Alfred Smith,  
Jan Storms,  
Reginald Strauch,  
Benedictus Stultiens,  
Antoine Sunnen,  
Sipke Swierstra,  
Anthony Talboom,  
Albert Taylor,  
Adolf Tiarks,  
Jean Timmermans,  
Roger Thacker,  
G. Thorel,  
Corinne Tovy,  
Emile Van Asbroeck,  
Pauline Van Berckel  
Georges Van Campenhout,  
Raymonde Van Cauwelaert,  
Guillaume Van den Balck,  
Christian Vandenberghe,  
Joséphine Van den Broeck-Geeroms,  
Alfons Van den Broeck,  
Pieter Van der Kraan,  
André Van Der Vekene,  
Hendricus Van de Vorst,  
H. Van Everdingen,  
Jocelyne Vanelven,

Myriam Van Hemelrijck,

Bernard Valdenaire,

Jacobus Van Raayen,

Jan Van Riemsdijk,

Brigitte Vaury,

Jean-Louis Verhauwaert,

Josephus Verlinden,

Yvan Viroux,

Jacobus Wartenhorst,

Donald Waters,

Nicole Weil,

Maximilian Wildner,

Ralph Williams,

Armand. Xhonneux,

Rose-Marie Xhrouet;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 14.2 de l'annexe I de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne, les articles 17, 19, 65 et 83 du Statut administratif du personnel de l'Organisation et les Notes de service Nos 44/77 et 54/78;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Par une note de service No 44/77 du 15 juin 1977, le personnel de l'Eurocontrol a appris que la Commission permanente de l'Eurocontrol avait modifié le Statut du personnel de sorte que la contribution des fonctionnaires et des agents à la Caisse de pensions passait de 6,75 pour cent à 8 pour cent du traitement de base, sans contrepartie d'une augmentation de la contribution de l'Organisation, qui demeurait à 13,5 pour cent. En recevant leur traitement de juillet 1977, les requérants constatèrent qu'il était diminué par rapport à celui de juin 1977, du fait de cette modification du Statut, et ils soumièrent une réclamation au Directeur général le 13 septembre 1977 pour demander que leur traitement depuis juillet 1977 soit relevé jusqu'au niveau de celui de juin 1977. Cette réclamation fut rejetée le 7 février 1978.

B. Dans leur requête, la dame Gubin et le sieur Nemo soutiennent : 1) que la décision de la Commission permanente enfreint le principe de la répartition un tiers pour les fonctionnaires-deux tiers pour l'Organisation des contributions à la Caisse de pensions, établie par le deuxième paragraphe de l'article 83 et qu'elle ne se référerait pas à l'évaluation actuarielle en contravention du troisième paragraphe de l'article 83; 2) que la Commission permanente a fait une appréciation erronée des faits en justifiant cette augmentation de la cotisation des membres de la Caisse de pensions en affirmant que le personnel n'aurait pas supporté une part suffisante de l'augmentation des contributions provoquée par l'incorporation des ajustements au coût de la vie dans le barème des traitements de base. Les requérants expliquent, en effet, que depuis 1964 les traitements sont affectés d'un coefficient correcteur destiné à tenir compte de l'évolution du coût de la vie. En cas d'augmentation du coût de la vie, on peut soit modifier le barème des traitements de base, soit augmenter la valeur du coefficient correcteur. Selon la méthode retenue, les contributions pour les pensions augmentent dans la même proportion que les traitements de base, ou

bien elles restent inchangées si l'ajustement se fait par l'application du coefficient correcteur. Depuis plusieurs années, la préférence ayant été donnée au système du coefficient correcteur, il en est résulté un retard de plus en plus marqué entre les niveaux de contribution et les rémunérations réelles. Pour éliminer cet écart, à compter de janvier 1977, on a incorporé dans le traitement de base les ajustements au coût de la vie et ramené le coefficient correcteur à 100. Le calcul appliqué alors a été tel que la situation devenait exactement la même que si les ajustements annuels précédents avaient été apportés par l'augmentation du salaire de base et non par l'application du coefficient correcteur. Les requérants en concluent que les fonctionnaires d'Eurocontrol ont supporté leur juste part de l'augmentation des contributions et que dès lors, comme ils ont déjà supporté l'augmentation des contributions découlant de l'incorporation, cela a été une erreur que de leur infliger l'accroissement du pourcentage de leur contribution; 3) que la décision porte atteinte à leurs droits acquis. En effet, la règle de la répartition des contributions à raison de un tiers pour les fonctionnaires et de deux tiers pour l'Organisation est l'une des principales considérations qui les avaient déterminés à accepter leur engagement. Cette règle est quasi générale. Les experts du Comité de gestion de la Caisse de pensions recommandent son maintien et d'ailleurs, dans le projet actuellement à l'étude pour introduire un système de budgétisation des pensions, il est prévu formellement une répartition des charges d'après le principe un tiers-deux tiers. Cette règle est donc un élément fondamental de l'économie du contrat d'engagement.

C. Dans leurs conclusions, les requérants demandent : 1) l'annulation du refus du rétablissement de leur traitement net avant l'augmentation illégale de leur contribution; 2) que leur contribution ne soit pas unilatéralement augmentée, leur traitement étant versé au même niveau qu'avant la modification; 3) le remboursement de leurs dépens.

D. Pour ce qui est de la nature de la décision attaquée, l'Organisation répond qu'il s'agissait non pas d'une mesure isolée, mais d'une modification parmi d'autres ayant opéré une véritable novation en faveur du personnel dans le financement des pensions : désormais, les Etats membres s'engagent à assurer le versement des pensions jusqu'à leur terme, même si l'Organisation venait à disparaître en 1983, et en outre l'Organisation garantit le montant des prestations, alors qu'auparavant (selon le troisième paragraphe de l'article 83), la réduction des prestations était éventuellement possible. La majoration de 6,75 pour cent à 8 pour cent de la contribution du personnel est une contrepartie de ces avantages et le tout sera de toute manière revu lors de l'introduction ultérieure d'un système de budgétisation du régime des pensions. Elle justifie ces mesures, dont il est résulté, dit-elle, non pas "une diminution du traitement, mais un manque à gagner relativement faible", en déclarant qu'elles ont été imposées par le déficit actuariel résultant de la non-incorporation des ajustements au coût de la vie dans le salaire de base. A ce propos, elle soutient que les requérants ont annexé à leur requête des pièces confidentielles que les articles 17 et 19 du Statut administratif du personnel leur interdisaient de communiquer. Elle demande au Tribunal d'en ordonner le retrait. Au sujet de la recevabilité, l'Organisation déclare que la deuxième conclusion (dirigée contre l'augmentation unilatérale) est irrecevable parce qu'elle n'a pas été soumise lors de la réclamation au Directeur général. D'ailleurs, même si on appliquait la répartition un tiers-deux tiers, cela n'éviterait pas une diminution de la rémunération nette et il s'ensuit que, pour donner satisfaction à la deuxième conclusion des requérants, il faudrait que l'Organisation prenne à sa charge l'augmentation de la retenue pour pension opérée sur les rémunérations. Sur le fond, l'Organisation déclare que les allégations des requérants relatives à de prétendues erreurs de droit et erreurs de fait sont sans effet car la décision de modification de l'article 83 émane de la Commission permanente dont les pouvoirs "ne connaissent pas les limitations qui s'imposent aux autorités subordonnées dont les actes doivent respecter, sous le contrôle du juge, le statut et le règlement" et parce que, au surplus, cette conclusion est irrecevable (voir plus haut). Elle présente néanmoins sa défense à titre subsidiaire en déclarant que la répartition un tiers-deux tiers n'était pas énoncée comme un principe dans l'ancien article 83; elle se déduisait simplement du deuxième paragraphe, auquel ne renvoyait pas le troisième paragraphe(\*). D'autre part, la décision contestée a été approuvée selon la procédure statutaire, c'est-à-dire par un amendement apporté au deuxième paragraphe par un vote à l'unanimité de la Commission permanente. Il n'y a pas eu non plus d'erreur de fait, dit l'Organisation, car l'augmentation de la contribution du personnel répond au but visé, à savoir remédier au déséquilibre de la Caisse des pensions. Subsidièrement, elle souligne que l'intégration dans le traitement de base des ajustements apportés dans le passé par l'application du coefficient correcteur ne se fait pas rétroactivement et que, par conséquent, il y a bien eu une insuffisance de contribution des fonctionnaires, insuffisance que la majoration de 1,25 pour cent du taux de leur cotisation a pour but de compenser. Egalement au sujet des droits acquis, l'Organisation estime que l'argumentation des requérants est irrecevable, en ce sens que la question de la répartition un tiers-deux tiers ne figurait pas dans la réclamation adressée au Directeur général. Subsidièrement, elle conteste qu'il se soit agi d'un droit acquis : "Reconnaître à chacun un droit acquis au maintien des dispositions en vigueur à la date de son entrée aboutirait à avoir autant de régimes applicables, c'est-à-dire de statuts, que d'agents recrutés à des dates différentes." D'ailleurs une immutabilité du Statut du personnel serait défavorable aux fonctionnaires eux-mêmes : particulièrement dans



cette matière où les prestations s'améliorent, les modes de financement doivent s'y adapter. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, ajoute l'Organisation, ce principe ne se pose pas, car l'article 83 ancien avertissait les requérants au moment de leur engagement qu'en cas de déficit, les mesures les plus graves, notamment l'augmentation du taux des contributions ou le recul de l'âge de la retraite, pouvaient être prises. Enfin, le maintien à 13,5 pour cent de la contribution de l'Organisation ne cause aucun préjudice au personnel car, du fait de la novation opérée dans les obligations de la défenderesse, celle-ci garantit désormais le paiement des prestations et elle est libre dès lors de différer sa participation jusqu'à l'échéance des prestations.

(\*L'ancienne disposition 83 2) et 3) était ainsi libellée :

"2. Les fonctionnaires supportent à titre de contribution personnelle une retenue de 6,75 pour cent sur leur traitement de base, compte non tenu des coefficients d'ajustement prévus à l'article 64. Cette retenue, opérée mensuellement, est transférée à la Caisse de pensions par les soins de l'Agence, qui verse en même temps une contribution fixée au double du montant de ladite retenue.

3. Si l'évaluation actuarielle du régime de pensions effectuée par un ou plusieurs experts qualifiés à la demande du Comité de gestion révèle que le montant des contributions est insuffisant pour assurer le financement des prestations prévues au régime des pensions, l'autorité budgétaire compétente, statuant selon la procédure budgétaire, peut modifier le taux des contributions ou l'âge de la retraite.

Toutefois, sans préjudice de l'alinéa qui précède, en cas de déséquilibre financier mettant en péril l'exécution des prestations à assurer par la Caisse, le Comité de gestion, sur proposition du Directeur général et après avis du Comité du personnel, soumet à la Commission les mesures permettant à la Caisse de faire face à ses obligations."

Le nouveau libellé introduit en 1977 est le suivant :

2. Les fonctionnaires supportent à titre de contribution personnelle une retenue de 8 pour cent sur leur traitement de base, compte non tenu des coefficients d'ajustement prévus à l'article 64. Cette retenue opérée mensuellement est transférée à la Caisse de pensions par les soins de l'Agence, qui verse en même temps une contribution fixée à 13,5 pour cent.

3. Si l'évaluation actuarielle du régime de pensions effectuée par un ou plusieurs experts qualifiés à la demande du Comité de gestion révèle que le montant des contributions est insuffisant pour assurer le financement des prestations prévues au régime des pensions, l'autorité budgétaire compétente, statuant selon la procédure budgétaire, peut modifier le taux des contributions ou l'âge de la retraite.

Toutefois, sans préjudice des dispositions de l'alinéa qui précède, les Etats membres de l'Organisation garantissent collectivement le paiement des pensions prévues au Statut du personnel."

E. Dans leur réplique, les requérants contestent que la décision attaquée ait été l'une parmi un ensemble de mesures. Il s'agissait non pas d'un ensemble cohérent et logique, mais uniquement d'un concours de circonstances qui a fait qu'un certain nombre de mesures formelles ont été prises au même moment. Notamment, la décision de principe relative à la garantie par les Etats du versement des pensions avait été prise antérieurement à la 45e session de la Commission permanente. Ils contestent aussi que la réforme apportée soit une "novation" car, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, l'ancien article 83 ne prévoyait pas de mesure éventuelle de réduction des prestations, et l'inclusion dans le nouvel article de la garantie des Etats n'a fait qu'apporter la confirmation formelle d'une obligation implicite antérieure. Les requérants estiment avoir démontré : a) qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre la décision attaquée et les décisions relatives à la garantie du paiement des pensions et, en particulier, que la première n'est pas la contrepartie des secondes; b) que la garantie inscrite dans le nouvel article 83 constitue non pas une novation de nature à nécessiter des contreparties, mais tout simplement une clarification à propos d'obligations que les Etats membres étaient tenus de respecter de toute façon. Quant à la demande de retrait de pièces annexées à la requête, ils s'y opposent formellement en vertu du principe de l'égalité des parties devant le juge. Sur la recevabilité de la deuxième conclusion, les requérants renvoient au paragraphe 4 de la réclamation qu'ils ont adressée au Directeur général le 13 septembre 1977, où ils affirmaient que la décision attaquée était fondée sur un raisonnement inexact et que l'économie des contributions employé-employeur était bouleversée. Leur deuxième conclusion vise non pas à ce que soit relevée la contribution de l'Agence, mais bien à ce que ne soit pas relevée la contribution des requérants à partir du moment où celle de l'employeur ne l'a pas été. Ainsi interprétée correctement, cette deuxième conclusion n'est pas nouvelle par rapport à la réclamation et elle est par conséquent

recevable. Pour ce qui est du fond, les requérants soulignent qu'ils n'ont pas contesté la légalité externe de la modification du Statut, mais la légalité interne. D'après le Statut, l'Organisation ne peut modifier le taux des contributions que sur la base d'une évaluation actuarielle. Or, en l'espèce, l'étude actuarielle n'avait pas encore abouti de sorte que la décision est fondée sur une appréciation erronée des faits, sans aucune relation avec la situation actuarielle de la Caisse des pensions. Désormais, les fonctionnaires de l'Organisation courent le risque que leur part de cotisations continue d'être majorée au point que, finalement, ils supportent la totalité du financement. Les requérants demandent donc que leur traitement net soit rétabli parce que la décision qui est à l'origine de la déduction de ce traitement est contestable et injuste. Si le rédacteur de l'article 83 ancien avait envisagé que les contributions d'une partie puissent être augmentées ou diminuées indépendamment de la contribution de l'autre partie, il aurait certainement rédigé le paragraphe 3 de cette disposition dans ce sens. En indiquant que le taux des contributions pouvait être modifié, il visait à l'évidence à la fois les contributions de l'employeur et de l'employé. Ils jugent étrange que la partie défenderesse déclare que le personnel n'avait pas pris une juste part des conséquences financières de l'incorporation des ajustements au coût de la vie dans le traitement de base : les obligations étant partagées sur la base d'un tiers-deux tiers, ces conséquences devaient être partagées selon cette répartition dans leur intégralité et il est inadmissible que le personnel doive en supporter seul le poids, d'autant plus que le personnel n'est pas responsable des retards qui ont marqué cette incorporation et qui ont d'ailleurs joué à son détriment. Les requérants réfutent la thèse de la défenderesse au sujet des droits acquis. La notion des droits acquis est si reconnue dans la fonction publique que cela aboutit généralement à ce qu'à l'occasion d'un changement de statut ou de certains éléments du statut, il est institué des dispositions transitoires, voire des régimes particuliers applicables, jusqu'à l'extinction de leurs droits, aux fonctionnaires ayant bénéficié des dispositions antérieures. La violation d'une telle règle ouvre la porte à tous les abus possibles. Le personnel avait donc acquis le droit à ce que la répartition des contributions soit maintenue selon les mêmes proportions, la garantie du versement des prestations ne pouvant en aucun cas se substituer à l'obligation de l'Organisation de contribuer à la caisse. La partie défenderesse, estiment-ils, est particulièrement mal venue de prétendre que, sous prétexte de "novation" et de "garantie", l'Organisation peut se décharger de toute contrainte et, en revanche, en imposer de nouvelles aux fonctionnaires.

F. Dans sa duplique, la défenderesse souligne que le point important, non contesté par l'autre partie, est que l'incorporation des ajustements au coût de la vie dans le traitement de base n'a pas d'effet rétroactif et que, dès lors, le régime des pensions ne percevra jamais la contribution sur la part de la rémunération des requérants qui revêtait la forme de ces ajustements; de là la nécessité de relever unilatéralement le taux de la contribution du personnel. Si la décision attaquée avait été une mesure isolée, il eût suffi d'un vote à la majorité pour l'adopter. Le fait qu'elle a été votée selon la règle de l'unanimité qui préside aux modifications statutaires prouve qu'elle s'insérait dans un ensemble de mesures qui constituaient une profonde novation du financement des pensions, novation qui n'a pas eu simplement pour effet de consacrer formellement une garantie implicite. Elle affirme n'avoir jamais dit que la majoration de la contribution du personnel a été une contrepartie de la garantie des prestations, mais qu'elle découlait d'un grave déficit actuariel de la Caisse de pensions. Revenant sur la question de l'irrecevabilité de la deuxième conclusion, l'Organisation constate que la réclamation interne se fondait sur un prétendu droit à une certaine rémunération pour conclure au "rétablissement du traitement quel que soit le taux de la contribution à la Caisse de pensions" et que ce n'est que dans leur réplique que les requérants ont ajouté "quel que soit le taux de la contribution dont l'augmentation unilatérale était considérée par eux comme illégale". C'est donc la réplique qui conclut pour la première fois à l'illégalité de la majoration de la contribution. En ce qui concerne le fond, l'Organisation commente le caractère de la décision prise et les droits acquis. La décision prise, fait-elle remarquer, est une décision de l'organe délibérant échappant en soi au contrôle du Tribunal. La notion de "bouversement de l'économie du contrat" qui, selon la jurisprudence du Tribunal, est la pierre de touche de l'atteinte aux droits acquis, n'existe pas en l'espèce. Cette notion vise les atteintes aux avantages que le fonctionnaire tient de son contrat et non une situation comme celle de l'espèce, où les changements intervenus, compte tenu des engagements pris dorénavant par l'Organisation en ce qui concerne la garantie des prestations et le financement de la Caisse de pensions, accroît considérablement ses charges au profit du personnel. La défenderesse maintient en conséquence ses conclusions tendant au retrait des documents annexés par les requérants, à l'irrecevabilité de la deuxième conclusion, au rejet des autres conclusions et demande au Tribunal de condamner les requérants aux dépens.

G. A l'appui de sa duplique, l'organisation défenderesse avait annexé deux tableaux intitulés respectivement "Annexe II : Incorporation du coefficient correcteur dans le traitement de base", et "Annexe III : Retenue non perçue par la Caisse de pensions sur la partie du traitement provenant des coefficients d'ajustement - Cas du sieur Nemo". Dans un mémoire additionnel, les requérants entendent démontrer que l'annexe II est mal fondée, erronée et tendancieuse : ils affirment qu'ils ont bel et bien vu leurs droits en matière de rémunération nette diminuer à partir du 1er juillet 1977 du seul fait de l'augmentation du taux de contribution à la Caisse de pensions, et ils demandent

en conséquence qu'il plaise au Tribunal d'interpréter l'annexe II et les parties du mémoire qui s'y réfèrent directement ou indirectement à la lumière des correctifs et des explications contenus dans leur mémoire additionnel. Dans ses observations en réponse, l'organisation défenderesse remarque que cette annexe II est de peu d'importance en l'espèce et que les chiffres proposés par les requérants dans leur mémoire additionnel sont encore plus favorables à la thèse de l'Organisation. Au demeurant, elle confirme les chiffres de ladite annexe II et l'argumentation qu'elle en a tirée et invite en conséquence le Tribunal à déclarer que les conclusions du mémoire additionnel des requérants doivent être rejetées.

CONSIDERE :

## I. QUESTIONS DE PROCEDURE

### Sur la recevabilité

1. Dans une deuxième conclusion, chacun des requérants demande que "sa contribution au financement de la Caisse de pensions ne soit pas unilatéralement augmentée, avec le corollaire que son traitement lui sera versé au même niveau qu'avant cette modification". L'Organisation prétend que, faute d'avoir été formulée dans les réclamations, cette conclusion est irrecevable.

Il résulte de la règle de l'épuisement des instances internes que les conclusions d'une requête adressée au Tribunal sont irrecevables dans la mesure où elles dépassent le cadre de celles qui ont été soumises aux organes de recours de l'organisation. Point n'est besoin, en revanche, que les motifs invoqués devant le Tribunal aient déjà été soulevés au sein de l'organisation. En développant l'argumentation qu'il a défendue dans les instances internes, un requérant n'influe pas sur le champ d'examen du Tribunal, qui applique le droit d'office. Il n'en est autrement que si le requérant présente au Tribunal des conclusions nouvelles.

Dans le cas particulier, contrairement à la manière de voir de l'Organisation, la deuxième conclusion des requêtes respecte la règle de l'épuisement des voies de droit internes. Les réclamations des requérants tendaient au paiement de la différence entre leur traitement antérieur au 1er juillet 1977 et leur traitement actuel; les requérants s'opposaient donc inconditionnellement à la réduction de traitement consécutive à l'augmentation de leurs contributions à la Caisse de pensions. Par la deuxième conclusion des requêtes, ils visent à obtenir que leurs contributions à la Caisse de pensions ne soient pas augmentées unilatéralement et qu'en conséquence leur traitement atteigne son montant antérieur; ils laissent entendre par là que, si l'augmentation de leurs contributions n'est pas unilatérale, ils accepteront cette mesure, avec la baisse de traitement qu'elle entraîne; autrement dit, ils ne s'opposent plus que conditionnellement à la décision que les réclamations contestaient sans réserve. Il s'ensuit que la deuxième conclusion des requêtes a une portée moins étendue que la conclusion des réclamations et que, dès lors, elle ne sort pas du cadre de cette dernière.

### Sur le retrait de pièces

2. L'article 17, paragraphe 1er, du Statut administratif impose une obligation de discrétion aux fonctionnaires, qui doivent s'abstenir, en particulier, de communiquer sous une forme quelconque, à une personne n'ayant pas qualité pour en prendre connaissance, des documents ou des informations non publiés. En outre, l'article 19, paragraphe 1er, du Statut administratif interdit aux fonctionnaires de faire état en justice, à quelque titre que ce soit, sans l'autorisation du Directeur général, des constatations qu'ils ont faites en raison de leurs fonctions; toutefois, le Directeur général ne refusera son autorisation que si les intérêts de l'Agence l'exigent et si le fonctionnaire intéressé n'est pas exposé par cette décision à une poursuite pénale.

L'Organisation se fonde sur ces dispositions, que complète la Note de service No 54/78, du 20 juillet 1978, pour inviter le Tribunal à ordonner le retrait de plusieurs pièces que les requérants ont jointes à leurs mémoires sans en avoir sollicité l'autorisation. De leur côté, les requérants estiment qu'ils se sont bornés à faire usage d'un droit qui leur appartient.

Les dispositions invoquées s'appliquent aux rapports entre l'Organisation et son personnel. En revanche, comme la défenderesse le reconnaît elle-même, elles ne lient pas le Tribunal, auquel le statut d'une organisation ne peut retirer la compétence de se prononcer sur l'admissibilité des preuves produites devant lui. En l'espèce, où les requérants ont présenté de leur chef les pièces dont l'élimination est demandée, le Tribunal se trouve dans une situation analogue à celle où il est appelé à trancher une requête tendant à faire déposer par une organisation des

documents dont elle refuse de se dessaisir. Dans l'un et l'autre cas, il statue librement, compte tenu des intérêts en jeu, soit celui du requérant à tirer argument de certaines pièces et celui de l'Organisation ou de tiers à leur conserver un caractère confidentiel.

Dans la présente affaire, il ne se justifie pas d'ordonner le retrait des documents produits par les requérants sans autorisation. L'Organisation ne prétend pas que l'introduction de ces pièces dans le dossier serait de nature à nuire aux intérêts de quiconque. Elle a même annexé à sa réponse une pièce identique à l'une de celles dont elle réclame l'élimination. Aussi, au regard de l'article 19, paragraphe 1er, du Statut administratif, n'aurait-elle pas été en droit de rejeter la demande d'autorisation qu'elle reproche aux requérants de n'avoir pas présentée. En somme, son opposition au dépôt de tel ou tel document paraît résulter simplement du souci de faire respecter des dispositions statutaires que le Tribunal n'est pas tenu d'appliquer et qu'il est donc inutile d'interpréter ici. Ce n'est pas une raison suffisante pour exiger le retrait de pièces qui, si elles ne sont pas de nature à influencer directement sur le sort de cause, ont trait indiscutablement à cette dernière.

## II. QUESTIONS DE FOND

Sur l'objet du litige

3. Le 13 septembre 1977, les requérants ont adressé au Directeur général des réclamations en vue d'obtenir le paiement de la somme dont leur traitement avait été réduit à partir du mois de juillet 1977. La première conclusion des requêtes tend à l'annulation du rejet implicite des réclamations par le Directeur général. La deuxième conclusion des requêtes, laquelle s'oppose à l'augmentation unilatérale des contributions des requérants à la Caisse de pensions, est comprise dans la conclusion des réclamations, ainsi qu'il résulte du considérant 1er ci-dessus; elle reste donc dans le cadre de la première conclusion des requêtes. Dès lors, le rejet des réclamations constitue la décision attaquée, bien que, sans doute par inadvertance, les requérants aient indiqué comme date de cette dernière le 15 juin 1977, soit la date de la Note de service No 44/77.

Ledit rejet ne peut se fonder que sur l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif. Avant d'avoir subi les modifications approuvées par la Commission permanente le 9 juin 1977, cette disposition était rédigée en ces termes : "Les fonctionnaires supportent à titre de contribution personnelle une retenue de 6,75 pour cent sur leur traitement de base, compte non tenu des coefficients d'ajustement prévus à l'article 64. Cette retenue, opérée mensuellement, est transférée à la Caisse de pensions par les soins de l'Agence, qui verse en même temps une contribution fixée au double du montant de ladite retenue." Le texte actuel a la teneur ci-après : "Les fonctionnaires supportent à titre de contribution personnelle une retenue de 8 pour cent sur leur traitement de base, compte non tenu des coefficients d'ajustement prévus à l'article 64. Cette retenue, opérée mensuellement, est transférée à la Caisse de pensions par les soins de l'Agence, qui verse en même temps une contribution fixée à 13,5 pour cent." Par conséquent, la révision a élevé la contribution des fonctionnaires de 6,75 pour cent à 8 pour cent et maintenu celle de l'Agence à 13,5 pour cent, supprimant la proportion du simple au double établie entre les prestations du personnel et celles de l'Organisation.

Sans contester la conformité du rejet de leurs réclamations au nouvel article 83, paragraphe 2, du Statut administratif, les requérants s'en prennent à la légalité de cette disposition. Aussi le présent litige a-t-il pour véritable objet la validité de la décision par laquelle la Commission permanente a approuvé l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif. Les requérants sont recevables à soulever cette question : le droit d'attaquer une décision implique celui de mettre en cause la disposition qui en est le fondement. Cela ne signifie pas, toutefois, que le Tribunal ait la compétence de contrôler la disposition de base aussi librement qu'une décision d'application.

Sur le fondement de la décision d'approuver l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif

4. Il s'agit d'examiner d'abord si, en approuvant l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif, la Commission permanente a agi selon l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne ou en vertu de l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif. En effet, ses pouvoirs ne sont pas les mêmes dans l'une et l'autre hypothèse.

L'article 14, paragraphe 1er, de l'Annexe I de la Convention charge le Comité de gestion d'élaborer le Statut administratif, qui règle notamment la nationalité du personnel, les barèmes des traitements, les incompatibilités, le secret professionnel, la continuité du service, le commissionnement et le cumul des emplois. Quant à l'article 14, paragraphe 2, il soumet le Statut administratif à l'approbation de la Commission permanente, dont il requiert

l'unanimité. Autrement dit, l'article 14, paragraphe 2, fait simplement dépendre d'un vote unanime la légalité de l'approbation.

Quant à l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif, il dispose ce qui suit : "Si l'évaluation actuarielle du régime de pensions effectuée par un ou plusieurs experts qualifiés à la demande du Comité de gestion révèle que le montant des contributions est insuffisant pour assurer le financement des prestations prévues au régime des pensions, l'autorité budgétaire compétente, statuant selon la procédure budgétaire, peut modifier le taux des contributions ou l'âge de la retraite." Au regard de cette disposition, la Commission permanente intervient donc sur la base d'une expertise actuarielle, en tant qu'autorité budgétaire, soit à la majorité dite pondérée, et à des fins limitées, c'est-à-dire pour modifier le taux des contributions ou l'âge de la retraite.

Il ressort de la comparaison de l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention et de l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif que le premier texte exige l'unanimité à la différence du second texte, mais que celui-ci pose des conditions dont celui-là fait abstraction.

5. Dans leurs mémoires introductifs d'instance, les requérants affirment que la Commission permanente a amendé le Statut administratif conformément à l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention. C'est avec raison, ainsi qu'il résulte des considérants ci-dessous.

Le 9 juin 1977, dans sa 49e session, la Commission permanente s'est prononcée non seulement sur la modification du taux des contributions, soit celle de l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif, mais aussi sur plusieurs autres questions, à savoir : le remplacement de l'ancien article 83, paragraphe 3, alinéa 2, du Statut administratif par une disposition qui prévoit la garantie collective du paiement des pensions par les Etats membres de l'Organisation; l'adaptation des rémunérations du personnel (ou coût de la vie); l'incorporation des coefficients d'ajustement aux traitements de base; la libération de crédits et divers amendements. En ce qui concerne le fondement de ces mesures, il y a lieu de faire une distinction : l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif habilitait uniquement la commission à réviser le taux des contributions; en revanche, directement ou par le jeu de l'article 65, paragraphe 3, du Statut administratif, l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention attribuait à la Commission permanente la compétence de statuer sur l'ensemble des problèmes qui lui étaient soumis, y compris la révision du taux des contributions. Or, suivant le procès-verbal de sa 49e session, la Commission permanente a approuvé l'adaptation des rémunérations, l'incorporation des coefficients d'ajustement, la libération de crédits et certains amendements "sous réserve que le personnel supporte l'augmentation de sa contribution à la Caisse de pensions". Il s'ensuit que ces diverses mesures étaient interdépendantes et qu'en conséquence elles devaient avoir une base commune, qui ne peut être que l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention, soit la seule disposition en vertu de laquelle toutes étaient susceptibles d'être adoptées.

De plus, en "approuvant" les amendements de l'article 83 du Statut administratif, selon l'expression même de la Note de service No 44/77, du 15 juin 1977, la Commission permanente a manifesté l'intention de se fonder sur l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention, c'est-à-dire sur la disposition qui soumet précisément les révisions statutaires à son "approbation". Si elle avait entendu agir sur la base de l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif, à savoir en tant qu'autorité budgétaire, elle n'aurait pas procédé par voie d'approbation.

Enfin, comme les requérants le relèvent, un membre au moins de la Commission permanente a fait taire ses doutes au sujet de l'augmentation des contributions du personnel, se déclarant d'accord avec cette mesure pour éviter le refus d'adapter les rémunérations. Il faut en déduire que, dans l'esprit des membres de la Commission permanente, l'augmentation des contributions était subordonnée au respect de la règle d'unanimité, qui est posée par l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention, non par l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif. La Commission permanente s'est donc bien fondée sur l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention.

Sur la légalité de la décision d'approuver l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif

6. Ainsi qu'il ressort du considérant précédent, il y a lieu de statuer sur la légalité de la décision d'approuver l'article 83, paragraphe 2, du Statut administratif en tant que cette décision a pour base l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention. La question à trancher se présente différemment selon que la Commission permanente a agi comme l'organe suprême d'Eurocontrol ou comme un organe exécutif : dans le premier cas, le Tribunal est lié par la décision prise en revanche, dans le second, il peut vérifier la validité de cette dernière, du moins dans une certaine mesure. Cependant, point n'est besoin de déterminer ici en quelle qualité la Commission permanente s'est prononcée. En effet, même si elle a joué le rôle d'organe exécutif, son approbation échappe à la censure du

Tribunal pour les motifs exposés ci-après, c'est-à-dire que les requêtes doivent de toute façon être rejetées.

7. Les requérants ne contestent pas que l'unanimité exigée par l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention ait été acquise. Sans doute, un membre de la Commission permanente s'est-il abstenu. Toutefois, une abstention n'est pas assimilable à une opposition, qui seule eut entraîné une violation de la règle d'unanimité.

8. Sous la rubrique "premier moyen", les requérants adressent à la Commission permanente trois griefs qui portent à faux.

Ils font valoir d'abord que les contributions du personnel à la Caisse des pensions ont été augmentées sans que la condition prévue par l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif soit remplie, c'est-à-dire sans qu'une expertise actuarielle du régime des pensions ait établi l'insuffisance de son financement. Or le Tribunal n'a pas à résoudre cette question. L'approbation contestée se fondant sur l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention, non pas sur l'article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif, il n'importe pas que la seconde de ces dispositions soit applicable ou non. Au demeurant, dans la mesure où la Commission permanente exerce la compétence que lui attribue l'article 14, paragraphe 2, de l'annexe I de la Convention, elle peut amender librement le Statut administratif, dont les dispositions ne la lient donc pas.

Les requérants reprochent en outre à la Commission permanente de n'avoir pas respecté le rapport prétendument exigé par l'ancien article 83, paragraphe 3, alinéa 1er, du Statut administratif entre les contributions du personnel et celles de l'Organisation, c'est-à-dire la proportion du simple au double. Ce moyen doit être écarté pour les raisons mêmes opposées au précédent.

De surcroît, les requérants soutiennent que la Commission permanente s'est fondée sur une appréciation erronée des faits pour approuver l'augmentation des contributions du personnel. Toutefois, il appartient exclusivement à l'autorité habilitée à modifier un statut administratif de se prononcer sur l'opportunité des amendements qu'elle adopte. Cette question ne peut ressortir qu'aux organes responsables du fonctionnement de l'institution. Ce n'est pas l'affaire du juge.

9. A titre de second moyen, les requérants se plaignent de la violation d'un droit acquis qu'ils déduisent de l'ancien article 83, paragraphe 2, du Statut administratif, soit de la disposition qui imposait à l'Organisation des contributions deux fois supérieures à celles des fonctionnaires. Le Tribunal est compétent pour se prononcer sur cette question, les droits acquis étant protégés en vertu d'un principe général du droit, même en l'absence de texte exprès.

L'argument est toutefois mal fondé. La réglementation d'une organisation ne crée un droit acquis en faveur de ses agents que si elle les a engagés à embrasser la carrière de fonctionnaires internationaux, c'est-à-dire si sa modification est de nature à bouleverser les conditions d'emploi sur le maintien desquelles ils étaient fondés à compter. Or, dans la mesure où l'ancien article 83, paragraphe 2, du Statut administratif fixait les contributions du personnel à la moitié de celles de l'Organisation, il n'a pas fait bénéficier les requérants d'un droit acquis. Sans doute, au moment d'entrer au service de l'Organisation, les requérants se sont-ils intéressés de près à certaines questions qui concernaient leur retraite, par exemple au montant des contributions mises à leur charge et à celui des pensions prévues. Peut-être ont-ils tiré un droit acquis des dispositions qui réglaient de telles questions. En revanche, le taux de la contribution de l'Organisation n'avait pas pour eux la même importance que ces dernières; il affectait trop indirectement leurs intérêts pour engendrer un droit acquis. Au demeurant, en prétendant que les Etats membres de l'Organisation étaient tenus de garantir le paiement des pensions avant même l'inscription de cette obligation dans le Statut administratif, les requérants excluent la naissance d'un droit acquis; grâce à cette garantie, ils étaient assurés de recevoir leur dû, quel que fût le taux de la contribution qui incombait à l'Organisation; ce n'est donc pas en raison de ce taux qu'ils sont devenus fonctionnaires internationaux.

D'ailleurs, même si les requérants avaient obtenu, lors de leur nomination, le droit acquis qu'ils invoquent, ils en seraient privés maintenant par suite de l'adoption du nouvel article 83, paragraphe 3, alinéa 2, du Statut administratif, qui garantit expressément le paiement des pensions par les Etats contractants. Depuis lors, le taux de la contribution de l'Organisation ne touche plus pratiquement les fonctionnaires.

Au surplus, le 5 juillet 1978, au cours de sa 51<sup>e</sup> session, la Commission permanente a approuvé la "budgétisation" des pensions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1979, c'est-à-dire leur versement par voie budgétaire, indépendamment de l'état de la Caisse de pensions. Il s'ensuit, une fois encore, que les droits des requérants ne sont pas influencés par le taux

de la contribution de l'Organisation, qui devra couvrir les déficits éventuels de la Caisse de pensions. Aussi n'est-il plus question d'un droit acquis à la fixation d'un taux déterminé.

Sur les interventions

10. Le rejet des requêtes emporte celui des interventions, dont il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La demande de retrait de documents présentée par l'Organisation est rejetée.
2. Les requêtes sont rejetées.
3. Les interventions suivent le même sort.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy