

SOIXANTE-TROISIEME SESSION

Affaires FREEMAN (No 2) et

MALCOLM (No 2)

Jugement No 867

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les deuxièmes requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formées par M. Edward James Freeman et M. Neil Stuart Malcolm le 2 décembre 1986 et régularisées le 17 décembre, les réponses de la FAO en date du 27 février 1987, les répliques des requérants du 1er avril et les dupliques de la FAO datées du 19 août 1987;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 301.061 du Statut du personnel, les articles 302.3101, 302.3102 et 303.1311 du Règlement du personnel, ainsi que l'article 48, l'article 54 b) ancien (en vigueur du 1er janvier 1981 au 31 décembre 1984) et l'article 54 b) nouveau (en vigueur depuis le 1er janvier 1985) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale sollicitée par les requérants n'ayant pas été admise;

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

A. Les présentes requêtes font suite à une première série de requêtes - Cortez et consorts -, sur lesquelles le Tribunal s'est prononcé dans le jugement No 838.

Une description détaillée du système des pensions des Nations Unies ainsi que des circonstances à l'origine des deux séries de requêtes figure dans le jugement précité sous A.

L'article 54 b) des Statuts de la Caisse prévoyait, dans sa version antérieure, le système d'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension suivant:

"Dans le cas des participants de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, à compter du 1er janvier 1981, la rémunération considérée aux fins de la pension sera fixée au niveau qu'elle aura atteint du fait de l'application du système actuel de la moyenne pondérée des indemnités de poste (MPIP) à la fin du mois de septembre 1980. Par la suite, pour les participants de ces catégories, la rémunération considérée aux fins de la pension sera déterminée comme suit:

i) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, la moyenne pondérée des indemnités de poste payables aux sièges et dans les bureaux régionaux des organisations affiliées, déterminée par la Commission de la fonction publique internationale le 1er janvier et le 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération considérée aux fins du calcul des cotisations à verser à la Caisse conformément à l'article 25 sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation de ladite moyenne, sous réserve que le montant obtenu ne soit pas inférieur à celui de la rémunération visée au sous-alinéa ii) ci-après.

ii) Si, au 1er avril ou au 1er octobre d'une année quelconque, l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis d'Amérique, calculé au 1er janvier et au 1er juillet précédents, respectivement, a enregistré une variation de 5 pour cent au moins, la rémunération considérée aux fins du calcul de la rémunération moyenne finale définie à l'alinéa h) de l'article premier sera majorée ou diminuée, selon le cas, de manière à refléter intégralement la variation dudit indice."

Ce mécanisme d'ajustement a été suspendu par l'Assemblée générale, lors de sa 39e session, dans sa résolution 39/246 du 18 décembre 1984 et la première phrase de l'article 54 b) a été modifiée comme suit:

"Dans le cas des participants de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, à compter du 1er janvier 1985, la rémunération considérée aux fins de la pension est celle qui figure dans l'appendice aux présents

statuts."

A sa 40e session, l'Assemblée générale décida de prolonger la suspension de l'application de la procédure d'ajustement.

Les requérants sont fonctionnaires de la FAO. Au vu de leurs bulletins de paie pour avril 1986, ils constatèrent que l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, qu'ils estimaient à 5,6 pour cent, n'avait pas été appliquée à leur rémunération considérée aux fins de la pension.

Le 22 juillet 1986 M. Freeman et le 23 juillet M. Malcolm adressèrent au Directeur général, en application de l'article 303.1311 du Règlement du personnel, des réclamations contre les décisions individuelles de ne pas leur appliquer l'augmentation de la rémunération considérée aux fins de la pension des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, augmentation qui, à leur avis, était due à compter du 1er avril 1986.

Par des lettres datées du 9 septembre 1986, un sous-directeur général répondit que le Directeur général considérait que les réclamations présentées par les requérants rejoignaient la première série de requêtes sur les pensions et qu'il donnait son accord pour la soumission directe au Tribunal du présent différend.

Depuis l'introduction des recours internes, la rédaction de l'article 302.3101 du Règlement du personnel de la FAO a été modifiée et l'article 302.3102 abrogé avec effet au 1er août 1986.

B. Les requérants invoquent, à titre principal, la violation de la règle *patere legem quam ipse fecisti* selon laquelle on ne saurait contester la force obligatoire tant de l'article 302.3102 du Règlement du personnel de la FAO à la date de survenance du différend que de l'article 54 b) (deuxième phrase et suivantes) des Statuts de la Caisse (auxquels renvoient les articles 301.061 du Statut du personnel et 302.3101 du Règlement du personnel) postérieurement au 31 juillet 1986, en l'absence de toute révision ou abrogation de ces dispositions.

La règle *patere legem*, qui constitue un principe général de droit, signifie, selon la jurisprudence du Tribunal, que toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée ni abrogée. Or, à la date de survenance du différend - avril 1986 -, l'article 302.3102 du Règlement du personnel de la FAO de même que les règles de fond contenues dans les phrases deuxième et suivantes de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse n'ont été ni modifiés ni abrogés. En conséquence, les requérants conservent leur droit au bénéfice des dispositions en question jusqu'à la date choisie par l'Assemblée générale pour la modification de l'ordonnancement juridique.

Les requérants soulèvent à titre subsidiaire un second moyen tiré de la violation des droits acquis. Ils considèrent qu'ils avaient droit, à la date de survenance du différend, au maintien du bénéfice du système d'ajustement du barème de la rémunération considérée aux fins de la pension entre deux révisions générales contenu dans l'article 302.3102 du Règlement du personnel pour la période comprise entre le 1er avril 1986 et le 31 juillet 1986, et dans l'article 54 b) des Statuts de la Caisse (deuxième phrase et suivantes) pour la période postérieure au 31 juillet 1986, nonobstant le fait que ces textes auraient été abrogés ou modifiés.

Les requérants prient le Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions du Directeur général consistant à refuser d'appliquer à leurs cas particuliers l'ajustement de la rémunération considérée aux fins de la pension, dû à compter du 1er avril 1986, conformément à l'article 302.3102 du Règlement du personnel de la FAO pour la période comprise entre cette date et le 31 juillet 1986 et à l'article 54 b) (deuxième phrase et suivantes) des Statuts de la Caisse pour la période postérieure au 31 juillet 1986 et, en conséquence, d'ordonner l'application de cet ajustement de telle manière que les droits à prestations soient liquidés par la Caisse sur la base de la rémunération considérée aux fins de la pension telle qu'ajustée conformément audit texte; ou, qu'à défaut, la FAO paie aux requérants la différence entre les sommes qui auraient été payées si l'ajustement mentionné ci-dessus avait été appliqué et celles effectivement payées par la Caisse. A titre de dépens, les requérants réclament une somme de 10.000 francs français chacun.

C. Dans ses mémoires en réponse, la FAO soutient que les présentes requêtes ne se distinguent pas des requêtes dont le Tribunal a déjà été saisi. Il existe en effet une imbrication indéniable des deux séries de requêtes, qui ont pour origine les mêmes sources juridiques et la même succession de faits. La décision qui fait l'objet des présentes requêtes est la suite logique de celle qui a fait l'objet de la première série de requêtes. Les unes et les autres reposent sur le système commun des pensions et le Statut du personnel de la FAO, qui renvoie aux Statuts de la

Caisse. Ce renvoi est opéré par l'article 301.061 du Statut du personnel qui prime sur l'article 302.3102 du Règlement du personnel. Il s'ensuit que les Statuts de la Caisse régissent le droit applicable aux présentes requêtes.

Sur le fond, la défenderesse souligne que la décision en cause consiste à suspendre non pas les dispositions applicables du Statut du personnel, mais le système d'ajustement. Afin de donner effet à cette suspension, l'Assemblée générale, par sa résolution 39/246 du 18 décembre 1984, a modifié l'article 54 b) des Statuts de la Caisse en remplaçant la première phrase et en supprimant le texte qui la suivait. L'Assemblée générale avait décidé que la méthode d'ajustement définie à l'article 54 b) devait cesser de s'appliquer avec effet immédiat.

L'Organisation prie le Tribunal de constater que les présentes requêtes sont sans objet distinct des premières et, de toute façon, de les rejeter comme dénuées de fondement.

D. Dans leurs répliques, les requérants apportent des précisions sur la différence d'objet entre les deux séries de requêtes. Dans le cadre de la première série, les requérants contestaient l'application d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension résultant d'une révision générale, en se fondant sur leurs droits acquis à un ancien barème. En revanche, dans les présentes requêtes, les requérants réclament l'application d'un troisième barème qui, obtenu en faisant jouer le mécanisme d'ajustement susmentionné, serait supérieur de 5,6 pour cent au barème précédemment applicable.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme l'Organisation, il s'agit bien d'une suspension et non d'un amendement de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse. Il est en effet difficile de se prévaloir d'une modification voulue par l'Assemblée générale en l'absence d'une quelconque expression d'une telle modification.

Les requérants s'étonnent, enfin, que la défenderesse n'ait pas cru bon d'apporter le moindre commentaire sur le caractère cumulatif des réductions subies par les fonctionnaires. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une modification de détail portant sur une modalité de calcul, mais d'une véritable altération d'une donnée fondamentale qui affecte l'ordre de grandeur d'un droit. Les manques à gagner varient de 13 à 39 pour cent selon le grade.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation développe certains des moyens avancés dans ses réponses, à savoir l'identité d'objet des présentes requêtes avec les affaires Cortez et consorts et la date à prendre en compte pour un ajustement éventuel.

CONSIDERE:

1. Les requêtes de M. Freeman et de M. Malcolm sont la suite des instances qu'ils ont présentées au Tribunal en 1985 et qui tendaient à l'annulation de décisions individuelles de la FAO leur appliquant, à compter du mois de janvier 1985, un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de leur pension. Après avoir exposé le système des pensions de retraite des personnels de l'Organisation des Nations Unies et des organisations affiliées, le Tribunal a rejeté ces requêtes par le jugement No 838 en date du 5 juin 1987.

2. Par les présentes requêtes, M. Freeman et M. Malcolm demandent l'annulation des décisions individuelles refusant de les faire bénéficier des ajustements intermédiaires qui, selon les requérants, auraient dû leur être appliqués à compter du 1er avril 1986.

Alors que, dans les affaires précédentes, la discussion avait porté sur le principe de la révision générale du barème de rémunération applicable à compter du 1er janvier 1985, les dossiers actuels concernent le fonctionnement du mécanisme d'ajustement à la date du 1er avril 1986. Dans ces circonstances, l'Organisation n'est pas fondée à soutenir que les présentes requêtes font double emploi avec les précédentes. Il n'existe entre les deux séries de requêtes ni identité d'objet, ni identité de cause.

3. Le Tribunal constate que les requêtes présentées par M. Freeman et par M. Malcolm tendent au même résultat et s'appuient sur les mêmes faits et les mêmes moyens. Leur jonction peut donc être ordonnée.

4. Selon l'article II de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes qui font valoir l'inobservation des clauses du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. Autrement dit, la compétence du Tribunal s'étend à toutes les violations alléguées des conditions d'emploi.

5. Les requérants soutiennent, à titre principal, que l'application qui leur a été faite des Statuts et du Règlement du personnel de la FAO, ainsi que de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des

Nations Unies, méconnaît le principe selon lequel toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée. A titre subsidiaire, les requérants invoquent la violation de leurs droits acquis.

Dans la mesure où elles invoquent la violation de dispositions internes à la FAO, les requêtes ne sont recevables que si l'application de ces dispositions fait en elle-même grief aux requérants.

6. L'article 301.061 du Statut du personnel prévoit l'adoption de mesures propres à assurer la participation des fonctionnaires de la FAO à la Caisse commune conformément aux Statuts de cette dernière. L'application de cette disposition est sans rapport avec le problème du calcul des ajustements. Il s'ensuit que, dans la mesure où les requêtes mettent en cause l'application de ces dispositions, elles doivent être écartées.

7. Les requérants invoquent également la disposition 302.3102 du Règlement du personnel de la FAO. Ce texte était encore en vigueur à la date où est né le différend. Il convient donc d'en examiner la portée.

Le Tribunal s'est livré à cette étude dans son jugement No 838 et a estimé que la disposition 302.3102 "n'apparaît pas comme une disposition créatrice de droits et d'obligations" et qu'elle "a bien plutôt une valeur indicative". Le raisonnement complet se trouve aux considérants 8 et 9 du précédent jugement, auquel le Tribunal ne peut que se référer. Il est valable tant en ce qui concerne la violation des droits acquis que pour la violation du principe selon lequel toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni abrogée.

8. Les requérants invoquent enfin - et c'est même leur moyen essentiel - la violation de l'article 54 b) des Statuts de la Caisse commune des pensions des Nations Unies selon lequel la rémunération considérée aux fins de la pension varie sous certaines conditions de temps et de pourcentage en fonction des indemnités de poste payables aux sièges et dans les bureaux régionaux des organisations affiliées et de l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis d'Amérique.

L'Organisation répond que l'article 54 b) invoqué a été modifié par la résolution 39/246 de l'Assemblée générale des Nations Unies et que, par suite, l'interprétation qu'en donne les requérants est erronée.

Le Tribunal n'entrera pas dans cette discussion. Il n'est pas habilité à statuer sur la portée de l'article 54 b). L'article 48 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies donne compétence exclusive, en ce domaine, au Tribunal administratif des Nations Unies.

Or les deux moyens présentés par les requérants ne peuvent être appréciés qu'en interprétant les Statuts de la Caisse commune, qui ne sont pas clairs. Ils posent le problème des rapports entre l'Assemblée générale des Nations Unies et la Caisse des pensions. Il ne peut donc être question pour le Tribunal de rechercher, en l'espèce, si la FAO a appliqué régulièrement les dispositions qui lui attribuent, expressément ou implicitement, le pouvoir d'exécuter les décisions prises à l'échelon des Nations Unies en la matière qui fait l'objet du présent recours.

Il ressort de ce qui précède que les requêtes ne sauraient être accueillies.

Par ces motifs,

DECIDE:

Les requêtes sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

