

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME SESSION

**Affaire Flösser (n° 7), Hassler (n° 2), Herzog (n° 2), Müller (n° 2),
Schechinger (n° 4), Walter (n° 3), Wernz (n° 2) et Winkler (n° 2)**

Jugement n° 2082

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre le Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM), formées, le 4 avril 2001, par M. Hans Flösser -- sa septième --, M. Norbert Hassler, MM. Hans Herzog et Konrad Müller -- leur deuxième --, M. Erich Schechinger -- sa quatrième --, M^{me} Anne Walter -- sa troisième -- et MM. Otto Wernz et Wolfgang Winkler -- leur deuxième --, la réponse du Laboratoire du 17 avril, la réplique des requérants du 23 mai et la duplique de l'organisation du 7 juin 2001;

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 faits pertinents au présent litige sont exposés dans le jugement 1986 (affaires Flösser n° 5 et consorts), prononcé le 12 juillet 2000, dans le cadre duquel les requérants contestaient ce qu'ils ont appelé la «décision [du Directeur général] de ne pas prendre de décision au fond» sur leurs demandes de reprise, par le régime de pension du LEBM, de leurs droits à pension acquis dans le cadre de l'assurance invalidité-vieillesse légale allemande administrée par la *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* ⁽¹⁾ (BfA). Tout en déclarant la requête irrecevable et la rejetant, le Tribunal a noté que le Laboratoire avait admis que «les requérants ser[ai]ent tout à fait en droit de faire appel» lorsqu'une décision définitive serait prise une fois la question examinée par le Conseil du LEBM.

Le 8 août 2000, le directeur administratif a informé les requérants que, le 24 novembre 1999, le Conseil du LEBM avait décidé d'abroger l'article 12 du Règlement de pension applicable aux agents titulaires du Laboratoire, interdisant ainsi d'accepter après cette date toute reprise de droits en provenance d'autres régimes de pension. De ce fait, les demandes de transfert des droits à pension acquis par les requérants devraient être évaluées à la lumière de l'article 12, tel qu'il existait lorsque les demandes avaient été formulées pour la première fois. A l'époque, le paragraphe 1 de l'article 12 se lisait comme suit :

«Article 12 - Reprise et transfert des droits à pension

1. L'agent qui entre au service de l'Organisation après avoir cessé ses fonctions auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale, ou d'une entreprise, a la faculté de faire verser à l'Organisation, selon les modalités d'application du présent Règlement, toute somme correspondant à la liquidation de ses droits au titre du Règlement [recte régime] de retraite auquel il était antérieurement affilié, dans la mesure où ce Règlement [recte régime] permet pareil transfert.

En pareil cas, l'Organisation détermine, compte tenu du grade de titularisation et selon les modalités d'application du présent Règlement, le nombre des annuités qu'elle prend en compte en application de son propre Règlement.»

Le directeur administratif a, en outre, informé les requérants qu'ils ne satisfaisaient pas aux exigences de l'article 12

et que leurs demandes de transfert des fonds provenant de leur régime de retraite antérieur étaient rejetées.

Le 24 août, les requérants ont fait appel de cette décision devant la Commission paritaire consultative des recours. Dans le rapport sur la séance qu'elle a tenue le 14 novembre 2000, cette commission a déclaré qu'elle estimait que le recours portait sur une question juridique qui échappait à sa compétence et que le litige devait être soumis au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail. Dans sa décision du 9 janvier 2001, le Directeur général a informé les requérants qu'il acceptait la plupart des conclusions contenues dans le rapport de la Commission, qu'il maintenait la décision du directeur administratif du 8 août 2000 et que les requérants pouvaient saisir le Tribunal. Telle est la décision attaquée.

B. Selon les requérants, le point de droit sur lequel le Tribunal doit se prononcer est de savoir si l'article 12 du Règlement de pension du LEBM, en vigueur lorsqu'ils en ont demandé pour la première fois l'application, permet, comme ils le souhaitaient, la reprise des droits à pension qu'ils ont acquis antérieurement. Ils font observer qu'au moment où chacun d'entre eux est entré au service du Laboratoire, il n'existait pas d'instructions fixant les modalités d'application de l'article 12 ni de dispositions pour transférer les droits à pension acquis au titre du régime BfA. Ce n'est qu'en 1994 que des dispositions ont été prises dans ce sens par ce régime, mais le LEBM n'avait pour sa part pas encore établi d'instructions fixant les modalités d'application de l'article 12. A leur connaissance, ces instructions n'ont jamais été établies, bien que le Directeur général ait été tenu de le faire en vertu de l'article 43 du Règlement de pension.

Les requérants soutiennent qu'une lecture à la lettre, dans les trois langues officielles, de l'article 12 ne permet de relever aucun délai explicite, or, d'après les principes généraux du droit administratif du travail, un employeur ne peut invoquer un délai qui n'est «pas clairement prévu par un texte». Par ailleurs, ils affirment qu'en cas de doute tout texte rédigé par l'employeur doit être interprété en faveur de l'employé. Selon eux, si le Laboratoire avait eu l'intention de fixer un délai à la reprise des droits à pension acquis ailleurs, il aurait dû rédiger un texte semblable à celui que l'on trouve dans le règlement de pension de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol) qui limite les transferts par l'emploi de l'expression «au moment de sa titularisation». Selon les requérants se pose également «un problème de discrimination et d'égalité de traitement» car des transferts vers d'autres régimes ont été autorisés en vertu de l'article 12, tandis que des reprises de droits provenant d'autres régimes ont été refusés.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner au Laboratoire de rédiger les instructions nécessaires à l'application de l'ancien article 12 du Règlement de pension, de conclure un accord avec la BfA selon lequel il est «nécessaire et suffisant» de transférer les sommes correspondant aux droits à pension acquis par chaque requérant, de conseiller et d'informer chaque requérant sur les conséquences exactes d'un tel transfert et de subordonner chaque transfert à la seule condition que le requérant concerné ait donné son accord, et d'octroyer à chaque requérant une indemnité équitable pour ses dépens.

C. Dans sa réponse, le Laboratoire soutient que l'absence d'instructions fixant les modalités d'application de l'article 12 n'aurait pas constitué un obstacle à la reprise de droits à pension acquis ailleurs si cette demande avait été faite par les requérants lorsque le régime de pension du Laboratoire a été créé ou au moment de leur entrée au service du Laboratoire. Selon l'interprétation que celui-ci donne de l'article 12 dans les trois langues, la demande de reprise de droits acquis ailleurs doit se faire lorsque l'agent «entre au service du Laboratoire». La défenderesse conteste qu'il y ait un problème de discrimination : des transferts vers d'autres caisses de pension ont été autorisés lorsqu'ils respectaient les dispositions de l'article 12, mais il n'y a eu aucun cas de reprise de droits qui respecte ces dispositions. La référence aux règlements en vigueur dans d'autres organisations n'est pas pertinente, le Laboratoire n'étant pas lié par ces règlements.

La défenderesse reprend les arguments de fond qu'elle a développés dans les affaires ayant abouti au jugement 1986.

D. Dans leur réplique, les requérants soutiennent que le Laboratoire n'a pas compris pourquoi ils avaient fait référence aux règlements d'autres organisations. Ils reconnaissent qu'en l'occurrence seul l'article 12 du Règlement de pension du Laboratoire s'applique. S'ils ont cité les règlements d'autres organisations, c'est simplement pour prouver qu'il n'était pas impossible d'ajouter un membre de phrase fixant clairement un délai, mais que le LEBM ne l'avait pas fait lors de la rédaction de l'article 12 et n'en avait pas expliqué la raison.

Les requérants font valoir que le Laboratoire n'a jamais eu l'intention de fixer un délai dans l'article 12. Si telle

avait été son intention, il aurait fallu prendre des mesures transitoires pour les fonctionnaires déjà en service au Laboratoire avant 1978, année de création du régime de pension du LEBM. Or aucune mesure provisoire de ce type n'a été introduite. Enfin, les requérants demandent au Tribunal de fixer un délai pour l'exécution du présent jugement, faisant valoir que le Laboratoire n'a jamais fait preuve de diligence en la matière et qu'ils ont dû attendre de nombreuses années avant que ne soit prise une décision quant au fond.

E. Dans sa duplique, le Laboratoire déclare qu'il n'a pas besoin d'expliquer pourquoi l'article 12 de son Règlement de pension n'est pas identique à celui d'autres organisations. Il a déjà démontré que cette disposition fixe «des délais clairs, séquentiels et logiques» qui n'ont pas été respectés par les requérants. Les arguments avancés par ces derniers n'ont en rien permis de réfuter ce fait. Les fonctionnaires que le Laboratoire employait déjà avant la création de son régime de pension auraient pu demander la reprise des droits à pension acquis ailleurs dans la mesure où le régime de leur précédent employeur permettait de satisfaire ces demandes, mais aucune demande de ce type n'a été reçue. Le Laboratoire soutient que l'accusation selon laquelle il a manqué de diligence est incorrecte et réfutée par le jugement 1986.

CONSIDÈRE :

1. La présente affaire fait suite au jugement 1986 par lequel le Tribunal a rejeté comme irrecevable la requête des requérants, au motif que la décision qu'ils attaquaient à l'époque n'était matériellement pas différente des décisions antérieures, allant dans le même sens, qui n'avaient pas fait l'objet en temps requis d'un recours auprès du Tribunal. Elles avaient consisté à différer toute décision quant au fond des demandes des requérants qui souhaitaient un éventuel transfert au régime de pension du Laboratoire des droits à pension qu'ils avaient acquis dans le cadre du régime BfA. Dans ce jugement, le Tribunal a relevé que le Laboratoire avait indiqué que les requérants auraient le droit de faire appel de la décision finale lorsque celle-ci aurait été prise.

2. Les requérants sont tous fonctionnaires ou anciens fonctionnaires du LEBM, entrés en service à diverses dates entre 1975 et 1982. Avant d'être employés au Laboratoire, ils avaient tous cotisé au régime BfA.

3. En 1978, le Laboratoire a créé son propre régime de pension. Les dispositions pertinentes du Règlement de pension relatives à ce régime sont les articles 12 et 43. L'article 12 est reproduit sous A ci-dessus. L'article 43 se lit comme suit :

«Article 43 - Modalités d'application

Des Instructions fixant les modalités d'application du présent Règlement seront établies par le Directeur général de l'Organisation...»

4. Avant 1995, le régime BfA ne prévoyait pas la possibilité de procéder à des transferts vers d'autres régimes de pension, de sorte que les requérants étaient obligés de laisser leurs cotisations dans ce régime en le quittant et ne pouvaient les transférer vers celui du LEBM. Suite à une modification de la législation allemande, il est devenu possible de transférer à d'autres régimes les droits acquis dans le cadre du régime BfA. En novembre 1997, les requérants ont demandé au Directeur général de les informer sur les formalités à suivre pour procéder à de tels transferts et sur les résultats de ces transferts dans la pratique. L'absence de réponse du Laboratoire sur le fond de ces demandes a finalement abouti au jugement 1986.

5. Le 8 août 2000, par une décision qui a été ultérieurement confirmée dans le cadre d'un recours auprès du Directeur général et qui est attaquée dans la présente affaire, le Laboratoire a refusé de satisfaire ces demandes.

6. Les paragraphes pertinents de cette décision se lisent comme suit :

«Le premier paragraphe de l'article 12 du Règlement [de pension du LEBM] a à la fois un contenu et un sens clairs. Pour procéder à un transfert vers le régime de pension du Laboratoire, un fonctionnaire qui *entre* au service du Laboratoire peut faire verser les sommes acquises dans un régime antérieur *dans la mesure où ce régime permet un tel transfert*. En pareil cas, les annuités à prendre en compte dans le régime du Laboratoire sont calculées compte tenu du grade de *titularisation*.

Il s'ensuit qu'un fonctionnaire souhaitant transférer des fonds au régime de pension du Laboratoire doit, au moment

d'entrer au service de ce dernier, disposer, au titre d'un régime antérieur, de fonds susceptibles d'être transférés. Il peut alors choisir en principe de les transférer puis, après sa titularisation (c'est-à-dire une fois sa période probatoire achevée), faire calculer par le Laboratoire les annuités que ces fonds permettent d'acquérir. A ce stade, le fonctionnaire peut finalement décider soit de transférer les fonds, soit de conserver ses droits à pension dans le précédent régime de retraite. Ces dispositions en matière de transfert visent à permettre une transition sans discontinuité entre les régimes, lorsque les intéressés changent d'employeur et lorsqu'ils sont titularisés par le nouvel employeur.

De la sorte, pour qu'une demande de reprise de fonds par le régime de pension du Laboratoire puisse être acceptée, l'intéressé doit, en entrant au service du Laboratoire, disposer, dans le cadre d'un régime antérieur, de fonds susceptibles d'être transférés et doit choisir de les transférer au moment de sa titularisation. Au moment d'entrer au service du LEBM, vous ne disposiez pas de fonds transférables et, à l'époque de votre titularisation, vous ne pouviez choisir d'effectuer un transfert. Le fait que plusieurs années plus tard, en 1995, des modifications de la législation allemande aient donné la possibilité d'effectuer des transferts à partir du régime allemand de retraite ne saurait imposer à titre rétroactif au Laboratoire l'obligation d'accepter des transferts à son régime de pension.

En résumé, vous ne satisfaisiez pas aux exigences de l'article 12 du Règlement de pension du Laboratoire, qui était la disposition pertinente en vigueur à l'époque.

De ce fait, il me faut rejeter votre demande de transfert de fonds entre votre régime de retraite antérieur et le régime de pension du Laboratoire.»

7. Il y a lieu de noter que le Laboratoire a maintenant supprimé l'article 12, mais que cette suppression n'a pris effet que bien après la formulation des demandes de transfert par les requérants.

8. En outre, malgré le libellé apparemment contraignant de l'article 43, le Directeur général n'a jamais élaboré les instructions prévues dans ce texte.

9. On chercherait donc en vain dans le libellé de l'article 12 des termes qui limiteraient dans le temps l'exercice du droit, conféré par cette disposition à un fonctionnaire, de demander la reprise des droits qu'il a acquis au titre d'un régime de retraite antérieur. Le texte n'indique pas, contrairement à certaines dispositions semblables, que ce droit doit être exercé au moment de la titularisation du fonctionnaire (voir par exemple le jugement 473, affaire Haas). Il n'y est pas davantage prévu de délai pour la présentation de la demande (voir par exemple l'article 12 du Règlement de pension des organisations coordonnées⁽²⁾).

10. Sur le plan juridique, c'est un lieu commun que de dire que les délais ne sauraient être considérés comme allant de soi, mais qu'au contraire ils doivent soit être expressément énoncés, soit ressortir implicitement du contexte de manière suffisamment claire pour ne laisser aucune place au doute. Dans la décision attaquée, le Laboratoire semble induire deux de ces délais : premièrement, que le droit de transfert doit exister au moment où le fonctionnaire entre au service du Laboratoire et, deuxièmement, que ce droit doit être exercé au moment où le fonctionnaire est titularisé, c'est-à-dire à l'expiration de sa période probatoire. Aucune de ces deux inductions n'est admissible.

11. La première phrase de l'article 12 est parfaitement neutre en matière de temps. Il n'y est pas dit qu'un fonctionnaire a les droits énoncés «au moment d'entrer» au service de l'organisation; ces droits sont conférés sans réserve à tout agent «qui entre» au service de l'organisation. La condition selon laquelle le régime de retraite antérieur doit autoriser ce type de transfert ne doit être satisfaite qu'au moment où la demande de reprise des droits est présentée. Il n'y a tout simplement pas lieu de chercher à savoir si le régime précédent permettait ou non, à une époque antérieure, de procéder à des transferts vers d'autres régimes.

12. De même, au second paragraphe, la référence au «grade de titularisation» ne tend manifestement qu'à permettre au Laboratoire de déterminer les effets de la reprise des droits et ne crée pas une condition préalable à sa réalisation. Une fois la demande de reprise faite, le Laboratoire est tenu de déterminer, en fonction des deux critères énoncés, le nombre d'annuités à attribuer au fonctionnaire dans le cadre du régime de retraite.

13. Il n'a pas été prétendu que le fait que le Directeur général n'a pas élaboré les instructions nécessaires à l'établissement du deuxième point de référence puisse en aucune manière compromettre les droits des requérants. Si une condition dont la réalisation dépend entièrement du Laboratoire n'est pas satisfaite, cela amène simplement à

considérer cette condition comme n'ayant pas été requise. De ce fait, le non-respect de ladite condition a en l'occurrence pour effet que le calcul prévu ne doit se faire qu'en fonction du grade de chaque requérant à la date de sa titularisation. Il n'y a donc pas lieu d'ordonner au Directeur général d'élaborer les instructions requises, comme le demandaient les requérants; l'article 12 ayant été supprimé, il semble de toute façon peu probable que ces instructions puissent maintenant être valablement élaborées. Les requérants s'étant efforcés sans succès d'exercer leurs droits depuis 1997, le Tribunal fixera les délais dans lesquels les parties devront agir.

14. La décision attaquée doit être annulée et le Laboratoire se voir ordonner de calculer le nombre d'annuités à attribuer à chaque requérant uniquement en fonction du grade de chacun à la date de sa titularisation et d'informer chaque requérant de la somme lui revenant dans un délai de quatre-vingt-dix jours après le prononcé du présent jugement, après quoi chaque requérant disposera de quatre-vingt-dix jours supplémentaires pour choisir de procéder ou non à ce transfert. Les requérants ont droit à 5 000 euros de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée et il est ordonné au Laboratoire d'informer chaque requérant, dans les quatre-vingt-dix jours qui suivront le prononcé du présent jugement, du nombre d'annuités qui seraient attribuées à l'intéressé au moment de la reprise par le régime de pension du Laboratoire des sommes inscrites à son crédit au titre du régime BfA.
2. Chaque requérant disposera de quatre-vingt-dix jours pour faire savoir au Laboratoire s'il souhaite ou non effectuer ce transfert.
3. Le Laboratoire versera aux requérants une somme globale de 5 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 12 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. Caisse centrale allemande des assurances invalidité-vieillesse des employés et des cadres.
2. 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 (CEPMMT).