

SOIXANTE-SIXIEME SESSION

Affaire CUVILLIER (No 2)

Jugement No 960

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mme Rolande Cuvillier le 15 mars 1988 et régularisée le 18 mars, la réponse de l'OIT en date du 20 mai 1988, la réplique de la requérante du 22 août, la duplique de l'OIT datée du 14 octobre, telle que complétée le 21 octobre 1988;

Vu la demande d'intervention déposée par Mlle Simone Bénazéraf;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les chapitres II, III, IV et V, l'article 8.2, le chapitre XI et l'article 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail et la Section J de l'annexe I (Règlement administratif) des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

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. Une description détaillée du système des pensions des Nations Unies figure dans le jugement No 832 sous A.

La requérante, de nationalité française, a été recrutée à l'ONU, à New York, en 1953 au grade P.3 et transférée au même grade, en 1959, au Bureau international du Travail à Genève. Elle a été promue au grade P.4 en 1969, au grade P.5 en 1979 puis, en novembre 1982, au grade D.1 en tant que chef du Service des employés et travailleurs intellectuels. Elle a pris une retraite anticipée de deux ans et dix mois à la fin de février 1987.

Le 5 août 1987, la requérante présenta une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel du BIT. Elle fit observer que du fait de la prise en compte du nouveau barème, introduit en avril 1985, des rémunérations considérées aux fins de la pension, la séquence des rémunérations retenues pour les cinq dernières années de sa carrière marquait une régression, alors que dans le même temps elle avait obtenu une promotion et des avancements d'échelon et que son traitement avait donc augmenté. Elle demanda l'application, jusqu'à fin février 1987, de l'échelle, introduite en octobre 1984, des rémunérations prises en considération pour la pension, dernière échelle en date à lui assurer la progression à laquelle elle estimait avoir droit, ou, à défaut, une indemnité qui compenserait le tort causé.

Le 5 octobre 1987, le chef du Service de la politique du personnel écrivit à la requérante en lui demandant de préciser l'objet de sa réclamation et lui indiqua que, au cas où elle contesterait l'introduction du nouveau barème en avril 1985, sa réclamation serait irrecevable *ratione temporis*, ainsi que sur le plan de la chose jugée, le Tribunal s'étant déjà prononcé sur la légitimité de ladite mesure dans son jugement No 832 (affaire Ayoub et consorts).

La requérante répondit le 19 octobre 1987 que la décision contre laquelle sa réclamation était dirigée était la communication datée du 20 février 1987 par laquelle le secrétaire du Comité des pensions lui avait fait part des estimations des prestations de retraite qui lui seraient dues. Dans une lettre du 23 décembre 1987, qui constitue la décision attaquée, le directeur du Département du personnel informa la requérante que la communication en question n'était pas de nature à lui faire grief et n'était en tout état de cause pas imputable à la défenderesse. En effet, cette communication faisait partie des opérations que la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (ci-après "la Caisse") était appelée à accomplir par l'entremise des secrétaires des comités des pensions du personnel des organisations affiliées en vue de la liquidation des droits à prestations, et relevait de la procédure définie à la Section J de l'annexe I aux Statuts de la Caisse. A titre d'information, le directeur signala également dans sa lettre à la requérante que le Tribunal des Nations Unies avait rejeté, dans ses récents jugements Nos 404 et 407, des requêtes soumises par un groupe d'anciens fonctionnaires qui avaient contesté l'application de nouveaux montants de rémunération considérée aux fins de la pension. En conséquence, sans préjudice de son droit de se prévaloir des moyens de recours prévus par les Statuts de la Caisse, le Directeur général avait conclu que sa réclamation était irrecevable et avait décidé de la rejeter.

B. La requérante soutient que si la Caisse a des responsabilités essentielles en matière de pension, celles de l'OIT sont également importantes. Le versement de la pension de retraite étant l'aboutissement de toute une série de décisions et d'opérations, la communication du 20 février 1987 constitue l'étape clé à laquelle la défenderesse remplit ses ultimes responsabilités dans la détermination du montant initial de la pension. A ce stade, l'Organisation aurait dû tenir compte du fait que la séquence de rémunérations considérées aux fins de la pension était incompatible avec les engagements qu'elle avait contractés envers la requérante dans le cadre du système de carrière. Il incombait à la défenderesse de prendre des mesures à ce moment-là, comme elle était autorisée à le faire en vertu de l'article 8.2 du Statut du personnel, qui prévoit que tout fonctionnaire est assujéti aux dispositions du Statut de la Caisse "sous réserve de ses conditions d'emploi". A défaut, l'Organisation aurait pu verser une compensation. L'objet de la requête n'est donc pas la légalité de l'échelle de 1985 et son caractère obligatoire pour tous les fonctionnaires, mais plutôt les conséquences de sa rencontre avec d'autres échelles ayant également caractère obligatoire, à l'intérieur des cinq dernières années de service devant être prises en compte, en vertu des Statuts de la Caisse, pour calculer la pension. La référence aux jugements Nos 404 et 407 du Tribunal des Nations Unies est donc sans intérêt en l'espèce.

Le préjudice qu'elle a subi est reflété par le tableau suivant, couvrant les cinq dernières années de son service :

A=Grade et échelon;

B=Rémunération considérée aux fins de la pension en dollars des Etats-Unis;

mars - octobre 1982 : A=P.5/9; B= 82.130;

novembre 1982 - décembre 1983 : A=D.1/5; B=86.764

janvier - septembre 1984 : A=D.1/6; B=89.242

octobre - décembre 1984 : A=D.1/6; B= 94.061

janvier - mars 1985 : A=D.1/6; B=85.700

avril - octobre 1985 : A=D.1/6; B=85.700

novembre 1985 - février 1987 : A=D.1/7: B=87.900

Si l'échelle d'octobre 1984 avait continué à être appliquée jusqu'à la fin de février 1987, la pension aurait été de 56.550 dollars au lieu de 53.100, suivant les calculs effectués par le service compétent du Bureau. En multipliant la différence par une estimation moyenne d'espérance de vie de vingt-cinq ans, la requérante chiffre à 86.250 dollars, soit à 187.156 francs suisses au taux actuel de change, le montant cumulatif de ses pertes.

La requérante fait valoir que, en vertu du principe dit de "progression concomitante", elle avait droit à une progression du niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension correspondant à la progression de carrière au cours de ses cinq dernières années de service. Ce principe est l'une des caractéristiques essentielles du système de carrière et le régime de retraite fait partie de ce système. Le Statut du personnel en fait application, notamment aux chapitres II, III, IV, V et XI, ainsi que dans les barèmes de traitement. Or, en l'espèce, le principe de progression concomitante a été violé.

En conclusion, la requérante prie le Tribunal de dire qu'elle avait droit à ce que sa progression de carrière se traduise par une progression du niveau de rémunération considérée pour sa pension jusqu'à son départ à la retraite et de constater que cette progression n'a pas été assurée pendant les cinq années prises en considération pour établir ses droits à pension. En guise de réparation, elle réclame une indemnité pour le préjudice subi ainsi que 1.500 francs suisses à titre de dépens.

C. L'Organisation répond que la requête est irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre la communication du 20 février 1987. En effet, celle-ci ne contient que le résultat des calculs qui ont été faits sur la base de décisions prises antérieurement, fixant le montant de sa rémunération prise en considération aux fins de la pension et sur lesquelles la requérante a été renseignée, mois par mois, par sa feuille de paie. Elle ne comporte pas en elle-même une décision d'appliquer au calcul de sa pension le barème en vigueur à partir d'avril 1985. Elle reflète simplement le

résultat de la décision prise dans ce sens deux ans plus tôt. La requérante devait savoir que si le nouveau barème était appliqué aux fins des cotisations, il le serait aussi aux fins du calcul de la pension.

En outre, cette communication n'est pas imputable à la défenderesse. En préparant ce document, le secrétaire du Comité des pensions de l'OIT, bien que fonctionnaire du Bureau, a rempli les fonctions qui lui sont attribuées par la Section J du Règlement administratif de la Caisse. D'ailleurs, les rôles respectifs que l'OIT et la Caisse sont appelées à remplir au moment de la liquidation des pensions sont clairement illustrés par le sort des cotisations pour janvier, février et mars 1985, mois pour lesquels l'Organisation n'avait pas encore introduit le nouveau barème adopté avec effet au 1er janvier 1985. A cet égard, l'administration a dû se plier à la décision de la Caisse de ne tenir compte que des cotisations basées sur le barème introduit par elle au 1er janvier 1985, et examine actuellement les modalités du remboursement du trop-perçu à tous les fonctionnaires et anciens fonctionnaires concernés, y compris la requérante.

Sur le fond, la défenderesse soutient que la requérante n'apporte aucune preuve de l'existence d'un principe de progression concomitante donnant lieu à des droits précis en matière de pension; plus particulièrement, elle n'explique pas en quoi le respect de ce principe constituerait un droit faisant partie de ses conditions d'emploi. Bien au contraire, son contrat d'engagement prévoyait qu'elle serait affiliée à la Caisse aux termes des Statuts de celle-ci. En réalité, le principe de la progression concomitante n'est rien d'autre que le concept de droits acquis présenté différemment, et le Tribunal a déjà décidé, dans son jugement No 832, que l'introduction de la nouvelle échelle ne portait pas atteinte aux droits acquis des fonctionnaires.

En conséquence, la défenderesse prie le Tribunal de déclarer la requête irrecevable et, subsidiairement, de la rejeter sur le fond.

D. Dans sa réplique, la requérante s'attache à réfuter les arguments de l'Organisation. Sur la recevabilité, elle affirme avoir attaqué la communication du 20 février 1987 lui notifiant le montant de sa pension parce que, au vu de ce montant et après être remontée aux diverses décisions dont il était le résultat, elle a constaté qu'il y avait une anomalie imputable à la défenderesse. Elle a déposé sa requête lorsque l'existence de cette anomalie lui faisant grief a pu être établie, ce qui n'était possible qu'au moment de son départ à la retraite.

Sur le fond, elle soutient qu'il n'est nul besoin de clause formelle pour garantir le principe de progression concomitante. Contrairement à ce que prétend la défenderesse, ce principe ne se confond pas avec la notion de droits acquis et par conséquent le jugement No 832 ne peut lui être opposé. Quant à la question des contributions payées en excès pour le premier trimestre de 1985, une lettre en date du 14 avril 1988 du chef du Service des prestations l'a informée que des propositions étaient à l'étude. En conséquence, la requérante prie le Tribunal d'accueillir une demande additionnelle consistant à enjoindre au Directeur général du BIT de faire recalculer sa pension en appliquant le barème d'octobre 1984 jusqu'à la fin de mars 1985 ou, à défaut, de lui verser une indemnité de 19.800 francs suisses.

Elle porte sa demande de remboursement des dépens à 3.000 francs suisses et maintient le reste des conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe ses moyens avancés dans la réponse, tout en affirmant que la requérante n'a présenté dans sa réplique aucun argument nouveau quant à la recevabilité de sa requête et aucune preuve de l'existence d'un droit au respect d'un prétendu principe de progression concomitante.

Par ailleurs, la défenderesse affirme qu'une décision finale concernant la période de janvier à mars 1985 doit intervenir incessamment. Elle conclut que la demande additionnelle de la requérante sur ce point, qui fait l'objet d'une réclamation de sa part en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, est irrecevable, faute d'épuisement des moyens internes de recours, et subsidiairement qu'elle n'est pas fondée.

Dans un complément à sa duplique, l'OIT indique à ce sujet qu'un examen approfondi s'est avéré nécessaire en raison de la complexité du problème et qu'une réponse complète sur cette question sera donnée à la requérante dans le cadre de sa réclamation au titre de l'article 13.2.

CONSIDERE :

1. La requérante, fonctionnaire du Bureau international du Travail de grade D.1, a demandé à prendre une retraite anticipée à compter de la fin du mois de février 1987. Sa demande étant acceptée, un document lui a été communiqué, le 20 février, sous les timbres communs de l'Organisation internationale du Travail et de la Caisse

commune des pensions du personnel des Nations Unies afin de permettre à l'intéressée de faire son choix entre diverses formules de pension. Ce texte se bornait à envisager les différentes hypothèses offertes à la requérante et à indiquer pour chacune de celles-ci le montant et les modalités de la pension. Les éléments de calcul ne figuraient pas sur le tableau joint.

Lorsqu'elle reçut ce document, la requérante a demandé et obtenu des précisions qui lui ont permis de connaître les éléments qui avaient servi de base au calcul de la pension.

Au vu de ces renseignements, la requérante présenta, le 5 août 1987, une réclamation qui s'adressait uniquement au Directeur général du BIT et qui était formulée expressément en application de l'article 13.2 du Statut du personnel. Après un échange de correspondance, au cours duquel furent discutés la portée et le fondement de ce recours interne, celui-ci fut rejeté comme irrecevable le 23 décembre 1987 par le directeur du personnel, agissant sur instructions du Directeur général.

La portée de la réclamation du 5 août 1987 doit être précisée. La requérante expose que pour calculer sa pension les chiffres de la rémunération considérée aux fins de la pension ont été inclus en tenant compte de l'échelle d'octobre 1984 pour la période antérieure au 1er avril 1985, et à partir de cette date en tenant compte d'une nouvelle échelle résultant d'un barème moins avantageux. Elle estime avoir été lésée gravement et soutient que cette réduction est incompatible avec son contrat d'engagement. Elle demande en conséquence que le barème applicable avant le 1er avril 1985 soit pris en compte jusqu'à la date de cessation de service.

2. La requête a été déposée au greffe du Tribunal le 15 mars 1988. Elle reprend les conclusions de la réclamation. Après avoir soutenu que le recours est recevable, elle demande la condamnation de l'OIT en réparation du préjudice subi tout en laissant au Tribunal le soin d'en fixer le montant.

Dans sa réplique, la requérante maintient ses conclusions initiales. Elle présente, en outre, des conclusions additionnelles concernant la période comprise entre le 1er janvier et le 31 mars 1985 pendant laquelle a été appliqué à tort le barème de 1985.

Le Tribunal examinera, en premier lieu, les conclusions dirigées contre la décision du 23 décembre 1987.

3. Le document du 20 février 1987, qui est à l'origine du recours interne, ne saurait par lui-même servir de base de discussion devant le Tribunal de céans puisqu'il se borne à indiquer les montants des prestations de retraite auxquelles la requérante aura droit selon l'option qu'elle choisira. Or le montant de ces prestations est fixé par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Si l'on s'en tient à cette analyse, comme le fait l'OIT, le Tribunal n'est pas compétent pour exercer un contrôle sur la légalité de cette décision.

La requérante ne conteste pas sérieusement ce raisonnement. Elle se place sur un autre terrain. Elle expose que lorsqu'elle a reçu le document du 20 février 1987, elle a demandé et obtenu les éléments qui ont permis à l'autorité compétente de fixer le montant de la pension. Elle a alors constaté qu'il a été tenu compte d'une nouvelle échelle des rémunérations considérées aux fins de la pension qui a été introduite, à compter du 1er avril 1985, par une décision du Directeur général.

Les états de service qui constituent la base de la carrière pour le calcul de la pension sont établis par l'employeur. La Caisse n'intervient qu'ultérieurement, et la requérante ne conteste pas les calculs établis par la Caisse. En revanche, la requérante invoque à l'appui de son raisonnement l'article 8.2 du Statut du personnel selon lequel tout fonctionnaire n'est assujéti aux dispositions des Statuts de la Caisse que "sous réserve de ses conditions d'emploi". Or les barèmes sur lesquels s'appuie l'Organisation ont été fixés par le Directeur général, seul compétent en cette matière, ainsi que le Tribunal l'a reconnu dans plusieurs jugements.

Enfin, la requérante ne demande pas une modification du montant de sa pension, conclusion que le Tribunal ne serait pas compétent pour apprécier. L'indemnité qu'elle réclame, si le Tribunal estimait sa demande fondée, serait versée par l'OIT. Ce ne serait pas un élément de la pension, mais la réparation d'un préjudice résultant d'une faute ou erreur de l'Organisation.

Le Tribunal admet ce raisonnement, qui est la conséquence nécessaire de ses jugements Nos 832 et 862 (affaires Picard et Weder). Il est donc bien compétent pour examiner les conclusions de la requête.

4. L'Organisation soulève une autre objection tirée de la chose jugée.

Le Tribunal ne retiendra pas cette fin de non-recevoir. Les jugements de rejet n'ont, en ce qui concerne la chose jugée, qu'une valeur relative et ne s'imposent qu'aux parties au litige.

5. Enfin, l'Organisation soutient que la réclamation au titre du recours interne est tardive. Puisque la note du 20 février 1987 ne constitue pas une décision susceptible de recours devant le Tribunal, la seule décision de l'administration susceptible de faire grief remonte au mois d'avril 1985, date à laquelle les modifications apportées aux barèmes relatifs à la rémunération considérée aux fins de la pension ont été appliquées à la requérante comme à l'ensemble de ses collègues. Les délais de recours contre ces décisions étaient depuis longtemps expirés lorsque la requérante a présenté, le 5 août 1987, son recours interne.

Le Tribunal constate que si la requérante ne pouvait pas ignorer depuis plus de deux ans que la modification des barèmes aurait des répercussions lorsqu'elle cesserait ses fonctions au sein de l'OIT, elle était dans l'ignorance des conséquences financières s'attachant à ces décisions.

Si le Tribunal acceptait la fin de non-recevoir opposée par l'OIT, la requérante pourrait estimer qu'elle est victime d'un déni de justice puisque jusqu'au jour de sa retraite elle ne pouvait pas connaître le montant du sacrifice financier qui lui était demandé.

6. A dire vrai, la solution des conclusions initiales ne fait pas de doute. Certes, le jugement No 832, dans lequel le Tribunal a statué sur des requêtes formées contre l'OIT par M. Ayoub et d'autres fonctionnaires, n'a pas l'autorité de la chose jugée vis-à-vis de Mme Cuvillier. Mais le Tribunal peut reprendre le raisonnement et les conclusions de ce jugement. Sans entrer dans le détail du raisonnement adopté en 1987, le Tribunal rappelle qu'en fixant, à compter du 1er avril 1985, un nouveau barème des rémunérations considérées aux fins de la pension, l'OIT n'a pas failli à ses obligations. Cette décision ne rompt pas des promesses données, elle n'a pas par elle-même d'effet rétroactif, et si elle porte atteinte à des intérêts pécuniaires de la requérante c'est pour des raisons objectives et dans une mesure qui n'est pas inadmissible.

7. Dans ces circonstances, la requérante n'est pas fondée à se plaindre que la décision du 23 décembre 1987 ait rejeté sa demande, ce qui entraîne le rejet des conclusions de la requête.

8. Postérieurement à l'introduction de la requête au greffe du Tribunal, laquelle est intervenue le 15 mars 1988, la requérante a reçu une lettre du chef du Service des prestations, datée du 14 avril 1988, lui faisant part du refus par la Caisse des pensions de tenir compte du niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension auquel elle avait contribué entre le 1er janvier et le 31 mars 1985. La lettre indiquait que des discussions étaient en cours afin de mettre un point final à cette affaire.

La requérante demande dans son mémoire en réplique d'accueillir une demande additionnelle consistant à enjoindre au Directeur général de faire recalculer sa pension en appliquant le barème d'octobre 1984 jusqu'à la fin de mars 1985 conformément à la décision du Conseil d'administration du Bureau ou, à défaut, de lui verser une indemnité de 19.800 francs suisses.

Ces conclusions ne sont pas recevables en l'état car la requérante n'a pas épuisé tous les moyens de recours internes mis à sa disposition. En tout cas, il lui appartiendra, si elle s'y croit fondée, ainsi d'ailleurs qu'elle l'indique, de continuer la procédure engagée devant l'OIT.

On peut ajouter qu'un requérant, s'il est recevable à présenter à tout moment de la procédure des moyens nouveaux, ne peut élargir dans son mémoire en réplique les conclusions qu'il a formulées dans sa requête initiale.

9. Il résulte de ce qui précède que la requête ne peut être accueillie. Par voie de conséquence, l'intervention présentée par Mlle Bénazéraf est également rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête et la demande d'intervention 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 27 juin 1989.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.