

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire CUVILLIER (No 3)

Jugement No 990

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mme Rolande Cuvillier le 21 décembre 1988, la réponse de l'OIT en date du 14 mars 1989, la réplique de la requérante du 2 mai et la duplique de l'OIT datée du 19 juillet 1989;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal et les articles 3.1.1, 13.2 et 14.8 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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 à l'origine de la présente affaire sont exposés dans le jugement No 832 sous A. A la suite de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'un nouveau barème, inférieur au précédent, de la rémunération considérée aux fins de la pension avec effet au 1er janvier 1985, le Directeur général du Bureau international du Travail introduisit ce nouveau barème pour les fonctionnaires entrant en service à partir du 1er janvier 1985 mais gela la rémunération considérée aux fins de la pension au niveau atteint, en vertu du barème d'octobre 1984, le 31 décembre 1984 pour les agents déjà en service. Lors de sa session de février-mars 1985, le Conseil d'administration du Bureau autorisa le Directeur général à appliquer la nouvelle échelle à ces agents à compter du 1er avril 1985. Le Directeur général modifia en conséquence l'article 3.1.1 du Statut du personnel.

Dans sa deuxième requête, la requérante avait demandé que soit reconnu son droit à une progression simultanée de sa carrière et du niveau de rémunération considérée aux fins de la pension. Dans sa réplique, elle avait présenté une demande additionnelle visant à ce que sa pension soit recalculée en appliquant le barème d'octobre 1984 jusqu'à la fin de mars 1985 ou, à défaut, qu'une indemnité de 19.800 francs suisses lui soit versée. Le Tribunal a rejeté cette requête par son jugement No 960, rendu le 27 juin 1989, et a déclaré la nouvelle conclusion figurant dans la réplique irrecevable faute d'épuisement de tous les moyens de recours internes.

Entre-temps, le 25 août 1988, la requérante avait adressé au Directeur général une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel comportant la même demande. N'ayant reçu aucune réponse définitive, elle attaque, par la présente requête, la décision implicite de rejet.

B. La requérante soutient que, la requête ayant pour objet l'application de l'article 3.1.1 du Statut du personnel, le Tribunal est compétent pour en connaître conformément à l'article II, paragraphe 1, de son Statut. La requête est par ailleurs recevable en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du même Statut.

Elle allègue que l'Organisation n'a pas appliqué correctement la décision du Conseil d'administration qui consistait à n'introduire le nouveau barème de rémunération considérée aux fins de la pension qu'avec effet au 1er avril 1985, et non au 1er janvier 1985, et a donc commis un abus de pouvoir. Ce nouveau barème étant moins favorable à la requérante que l'ancien, le montant annuel de sa pension a été fixé, à tort, à 53.100 dollars des Etats-Unis, au lieu de 53.465, selon l'évaluation qui lui a été communiquée à sa demande par le Service des prestations du Bureau.

La responsabilité de la défenderesse est incontestable, étant donné que le nouveau barème ne pouvait figurer dans le Statut du personnel qu'après approbation du Conseil d'administration. Le jugement No 832 du Tribunal de céans est d'ailleurs tout à fait explicite en ce qui concerne l'indépendance de la disposition du Statut du personnel relative aux rémunérations considérées aux fins de la pension par rapport aux dispositions correspondantes des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

En conclusion, la requérante prie le Tribunal de déclarer sa requête recevable et d'enjoindre à l'Organisation de faire recalculer sa pension, avec versement de l'arriéré accumulé depuis le 1er mars 1987 - date à compter de

laquelle la Caisse lui verse cette pension - ou, à défaut, de lui octroyer une indemnité compensatrice de 19.800 francs suisses. Elle réclame la somme de 500 francs suisses à titre de dépens.

C. L'Organisation conteste la recevabilité de la requête. En effet, l'article 14.8 du Statut du personnel prévoit que toute demande ou plainte doit être présentée dans un délai de douze mois à partir de la date à laquelle l'intéressé est habilité à le faire. Or la requérante était habilitée à présenter sa demande dès le moment où elle a eu confirmation du montant de la pension qui lui serait versée par la Caisse. Cette confirmation a dû lui parvenir dans le courant du mois d'avril 1987, après une information préliminaire qui lui a été transmise le 20 février 1987 par le secrétaire du Comité des pensions du personnel du Bureau. En outre, elle avait reçu comme tous les fonctionnaires, en 1985 et en 1986, un relevé de la Caisse qui indiquait clairement que le barème d'octobre 1984 n'était appliqué que jusqu'au 31 décembre 1984 et que le nouveau barème avait été appliqué dès le 1er janvier 1985. Le Syndicat du personnel a d'ailleurs attiré l'attention de tous les fonctionnaires sur ce problème dans son bulletin du 23 juillet 1986. Enfin, une note de la requérante datée du 2 mars 1987 adressée au Service des prestations, dans laquelle elle demande que lui soit indiqué "ce qu'aurait été [sa] prestation de retraite ... si l'échelle de rémunérations pensionnables en vigueur en décembre 1984 avait continué à s'appliquer dans [son] cas particulier", semble confirmer qu'elle était bien consciente à cette date du problème. Sa réclamation en date du 25 août 1988 était donc tardive.

L'Organisation reconnaît qu'un problème se pose à la suite du refus de la Caisse de tenir compte des cotisations versées par la défenderesse sur la base du barème applicable à son personnel pour les mois de janvier à mars 1985. Cependant, s'il est vrai que l'Organisation est tenue juridiquement de donner effet à l'article 3.1.1, aucun texte ne dicte le contenu de l'obligation qui résulte de cet article. En particulier, aucune disposition ne prévoit comment seraient affectées des cotisations perçues aux fins de pension en plus de celles dues à la Caisse. Rien ne l'oblige donc à appliquer à ces suppléments de cotisations les dispositions des Statuts de la Caisse, comme le demande la requérante. Cette solution ne serait pas équitable puisque les seuls bénéficiaires en seraient un petit nombre de fonctionnaires partant à la retraite au bon moment.

La solution à laquelle la défenderesse est parvenue, après diverses consultations, consiste à rembourser à tous les fonctionnaires en service pendant les trois mois considérés l'ensemble des contributions en trop versées en leur nom à la Caisse. La requérante recevrait dans ce cas la somme de 986,65 francs suisses. Aucun texte ne donne droit à la requérante à un complément de pension. Quant à l'octroi éventuel d'une indemnité compensatrice, la méthode de calcul à appliquer est celle qui est suivie par la Caisse, ce qui donne une somme de 11.592,33 francs suisses.

L'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à la limitation de son obligation vis-à-vis de la requérante au paiement de la somme de 986,65 francs suisses.

D. Dans sa réplique, la requérante nie que sa réclamation ait été déposée hors délai. En effet, le délai ne doit courir qu'à partir du moment où le fait faisant grief a pu être établi sans doute possible. En ce qui concerne la communication du montant de sa pension en février-mars 1987, le fait faisant grief n'était pas visible et avait été de plus dissimulé par l'Organisation. En ce qui concerne les relevés de situation personnelle fournis par la Caisse, elle ne s'en était nullement inquiétée en 1985, malgré le bulletin du Syndicat, puisqu'elle ignorait qu'elle prendrait une retraite anticipée, et elle n'a jamais reçu le relevé de 1986. Quant à sa note en date du 2 mars 1987 adressée au Service des prestations, elle est sans objet dans la présente affaire. Il est de plus invraisemblable que la défenderesse puisse croire que, tout en étant au courant de la situation, elle n'ait pas réagi. Par ailleurs, dans le cas d'espèce, la défenderesse ne peut lui opposer aucune exigence de délai. En effet, un droit ne cesse pas d'exister sous prétexte qu'il n'est pas respecté, et à chaque versement de sa pension le tort se répète.

Contrairement à ce que prétend l'OIT, le contenu de l'obligation découlant du Statut du personnel est clair. Le Conseil d'administration a décidé que pour les mois de janvier à mars 1985 le barème applicable serait celui d'octobre 1984. Le simple remboursement du "trop-perçu" ne remplirait pas les engagements pris et supposerait la non-application de la décision du Conseil. C'est bien un complément de pension que l'Organisation doit, si la Caisse ne s'exécute pas, la source de ce paiement étant une question que la requérante laisse ouverte. Quant au montant qui lui est dû, elle maintient ses conclusions développées dans la requête.

E. Dans sa duplique, l'OIT fait valoir que le délai serait trop élastique si, comme l'affirme la requérante, il ne devait courir qu'à partir du moment où le fait faisant grief a pu être établi sans doute possible. Quoiqu'il en soit, au moment où elle a reçu notification formelle du montant de sa pension, elle avait en sa possession le relevé de ses cotisations à la Caisse de 1985, qui démontrait clairement que le montant de la rémunération prise en considération

pour les trois premiers mois de 1985 correspondait au nouveau barème et non à celui d'octobre 1984. L'argument selon lequel le délai recommence à courir avec chaque paiement mensuel de sa pension ne peut non plus être retenu, étant donné que la requérante ne conteste pas directement le montant mensuel de sa pension mais la rémunération prise comme base pour déterminer ce montant.

CONSIDERE :

1. La requérante, fonctionnaire du Bureau international du Travail de grade D.1, a été admise, sur sa demande, à prendre une retraite anticipée à compter du 1er mars 1987. Les éléments utilisés pour le calcul de sa pension firent l'objet de discussions entre les parties. Le différend fut porté devant le Tribunal qui, par son jugement No 960 rendu le 27 juin 1989, rejeta la deuxième requête de Mme Cuvillier. Dans son considérant 8, ce jugement a réservé expressément un problème concernant les effets du niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension à laquelle elle avait contribué entre le 1er janvier et le 31 mars 1985. Le Tribunal a estimé que la requérante n'avait pas épuisé tous les moyens de recours internes mis à sa disposition et en outre qu'elle n'était pas recevable à élargir en cours de procédure les conclusions qu'elle avait formulées dans sa requête initiale.

2. Par une réclamation en date du 25 août 1988, adressée au Directeur général du Bureau, la requérante a demandé que l'Organisation lui verse soit un complément de pension, soit une compensation en raison de la violation pour la période du 1er janvier au 31 mars 1985 de l'article 3.1.1 du Statut du personnel dans sa rédaction en vigueur à cette époque. L'Organisation n'a pas pris de décision sur cette demande. La requérante est donc fondée, en vertu du Statut du Tribunal, à présenter une requête. Elle l'a fait dans les délais, ainsi que le reconnaît la défenderesse.

3. Le problème du niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension a fait l'objet de plusieurs jugements du Tribunal, notamment du jugement No 832 rendu le 5 juin 1987 (affaires Ayoub et consorts). Celui-ci affirme que cette rémunération est prévue pour les fonctionnaires du Bureau par l'article 3.1.1 du Statut du personnel qui est "une disposition susceptible d'être appliquée pour elle-même". Elle est indépendante et d'ailleurs ne reproduit pas textuellement la disposition correspondante des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

La requête actuelle porte sur une différence constatée entre ces deux dispositions. Alors que pour la Caisse une nouvelle échelle a été appliquée à compter du 1er janvier 1985, l'article 3.1.1 du Statut du personnel du Bureau international du Travail n'est entré en vigueur que le 1er avril 1985.

La pension de Mme Cuvillier a été calculée par la Caisse selon ses propres méthodes. L'OIT, malgré ses efforts, n'a pu faire changer la position de l'organisme payeur.

4. L'Organisation soutient que la requête est tardive. Elle s'appuie sur l'article 14.8 du Statut du personnel selon lequel "Sauf dispositions contraires du Statut du personnel, aucune demande ou plainte au titre du statut ne sera prise en considération si elle est présentée après l'expiration d'une période de douze mois calculée à partir de la date à laquelle l'intéressé est habilité à présenter une demande ou une plainte."

L'Organisation fait état d'un certain nombre de faits qui, selon elle, démontrent qu'au plus tard au mois d'avril 1987 la requérante avait eu connaissance de la situation que la Caisse des pensions avait créée en refusant d'appliquer l'article 3.1.1 du Statut du personnel. Ainsi, le délai d'un an prévu par l'article 14.8 était-il expiré lorsque la requérante a présenté sa réclamation le 25 août 1988.

L'étude de cette fin de non-recevoir est rendue complexe en raison de la dualité des autorités compétentes dans le domaine qui fait l'objet de la présente requête. En présence d'une position ferme de la Caisse, qui a toujours refusé d'appliquer l'article 3.1.1 du Statut du personnel du Bureau, l'Organisation s'est efforcée de trouver une solution qui lui permettrait de respecter son propre Statut.

Au vu des pièces du dossier, il ne fait aucun doute que l'ensemble du personnel du Bureau ne pouvait ignorer la difficulté qui se présentait. Des relevés de la Caisse des pensions avaient été adressés en 1985 et 1986 aux membres du personnel. Le Syndicat du personnel avait d'ailleurs attiré l'attention du personnel sur ces relevés dans son bulletin de juillet 1986.

Le Tribunal estime que ces documents sont sans valeur juridique pour deux raisons. La première, qui est essentielle, est que l'énumération de chiffres, sans aucun commentaire, ne peut être considérée comme une abrogation effective d'un texte statutaire clair. La seconde est que les relevés n'émanent pas de l'OIT mais

constituent une prétention d'un organisme extérieur.

Pour les raisons indiquées dans son jugement No 960, le Tribunal ne retiendra pas non plus la note du 20 février 1987 dans laquelle le secrétaire du Comité des pensions a fait part à la requérante de ses prestations de retraite.

Un argument plus sérieux se fonde sur la note que la requérante a adressée au Service des prestations du Bureau le 2 mars 1987. Elle y demande quel aurait été le montant de sa pension si l'échelle de rémunérations considérées aux fins de la pension en vigueur en décembre 1984 avait continué à s'appliquer dans son cas particulier. A dire vrai, la formule employée est ambiguë. La requérante a-t-elle entendu viser l'opération modifiant le barème ou seulement la période comprise entre le 1er janvier et le 31 mars 1985 ?

Le Tribunal constate que le Statut du personnel comportait une disposition claire qui fixait les droits des fonctionnaires. Quels que soient les doutes que l'attitude de la Caisse des pensions faisait planer sur l'application de cette disposition, le personnel du Bureau n'a eu connaissance d'aucune mesure émanant d'une autorité de l'Organisation refusant d'appliquer le Statut. Bien plus, si le chef du Service des prestations a fait part officiellement à la requérante, dans une lettre datée du 14 avril 1988, du refus de la Caisse, il lui donnait encore quelque espoir puisqu'il indiquait dans la même lettre que des discussions étaient en cours afin de mettre un point final à l'affaire.

Le Tribunal ne trouve dans le dossier aucune décision émanant de l'OIT refusant d'appliquer l'article 3.1.1 du Statut du personnel.

Dans ces circonstances, l'Organisation n'est pas fondée à soutenir que la requête est tardive et, par suite, irrecevable.

5. Sur le fond, il ne fait pas de doute, comme elle le reconnaît, que l'OIT est tenue par les textes statutaires qu'elle a édictés tant que ces dispositions sont en vigueur. Elle est donc responsable vis-à-vis de la requérante de l'illégalité qu'elle a commise. La circonstance que l'attitude de l'Organisation trouve son origine dans la pratique de la Caisse est sans influence sur la responsabilité de l'employeur vis-à-vis de son personnel.

La requérante ayant donc droit à une indemnité en réparation du préjudice qu'elle a subi, le seul débat porte sur le montant de cette indemnité, qui doit être égale au préjudice subi.

6. Pour l'OIT, la solution la plus équitable pour l'ensemble des intéressés consiste à leur rembourser l'intégralité des suppléments de contributions qu'ils ont versés à tort au cours du premier trimestre de l'année 1985. L'Organisation déclare qu'elle tient à la disposition de la requérante une somme totale de 986,65 francs suisses.

Cette solution a peut-être le mérite de la simplicité et l'avantage de traiter tous les agents en fonctions pendant le premier trimestre de l'année 1985 de la même manière.

Mais elle ne saurait être acceptée sur le terrain du droit. Elle conduirait le Tribunal, si elle était admise, à déclarer non applicable une disposition statutaire que l'Organisation a adoptée dans les limites de ses attributions et que le Tribunal a déclarée parfaitement régulière. Sans qu'il soit besoin d'insister, le Tribunal ne peut que rejeter les prétentions de l'Organisation qui ne reposent que sur le seul désir de faire des économies.

Dès lors que l'OIT a inscrit le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension dans le Statut du personnel, elle s'est engagée à assurer le versement des prestations correspondantes. Ladite rémunération n'a de sens que par rapport à la pension qui en est la raison d'être. Si le montant de la pension effectivement versée ne tient pas compte du Statut du personnel parce que l'Organisation s'est déchargée de cette fonction, celle-ci doit réparer le préjudice subi par ses fonctionnaires qui sont en droit d'exiger l'application du Statut du personnel. Les différends qui peuvent exister entre l'OIT et la Caisse ne concernent pas les fonctionnaires du Bureau.

7. Il est constant que la requérante a subi un préjudice. Celui-ci est égal à la différence entre le montant de la pension qu'elle aurait perçue si l'article 3.1.1 du Statut avait été régulièrement appliqué pendant la période s'étendant du 1er janvier au 31 mars 1985 et le montant de la pension qu'elle a effectivement perçue.

8. Il reste à fixer le montant de l'indemnité. La requérante demande à titre principal que sa pension soit à nouveau calculée avec versement de l'arriéré à compter du jour où elle a été admise à la retraite, au taux de change applicable à sa pension en francs suisses.

Le Tribunal n'est pas compétent pour ordonner que le montant de la pension soit modifié afin de réparer l'illégalité commise. La pension est fixée par un organisme qui échappe à la compétence du Tribunal.

9. A défaut, la requérante demande une indemnité compensatrice de 19.800 francs suisses qui représente pour elle le montant en capital de la perte subie.

L'Organisation conteste le calcul de la requérante sur certains points.

Le Tribunal ne s'estime pas lié à cet égard par les conclusions des parties. Il se reconnaît le droit de décider du mode d'indemnité qui constitue dans chaque cas la plus équitable réparation du préjudice subi.

En l'espèce, il décide que la requérante a droit, à chaque échéance de la pension qui lui est versée par la Caisse, à une indemnité versée par l'OIT d'un montant égal à la différence entre le montant de la pension à laquelle le Statut du personnel lui donnait droit et le montant qu'elle a effectivement perçu depuis le 1er mars 1987. Le paiement des échéances passées sera assorti du paiement des intérêts au taux de 10 pour cent par an.

10. La requérante demande que le montant des dépens soit fixé à 500 francs suisses. Il y a lieu de condamner l'OIT à lui verser cette somme.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision implicite du Directeur général de rejeter la réclamation que la requérante lui a adressée le 25 août 1988 est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante, à compter du 1er mars 1987 et à chaque échéance de sa pension, une indemnité d'un montant égal à la différence entre le montant de la pension à laquelle le Statut du personnel lui donnait droit et le montant effectivement perçu.
3. Le paiement des échéances passées sera assorti du paiement des intérêts au taux de 10 pour cent par an.
4. L'OIT versera à la requérante la somme de 500 francs suisses à titre de dépens.

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 23 janvier 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner