

---

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 469

Affaire No 442 : SALAYMEH

Contre : Le Commissaire général  
de l'Office de secours  
et de travaux des Nations  
Unies pour les réfugiés  
de Palestine dans le  
Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Roger Pinto, vice-président, assurant  
la présidence; M. Ahmed Osman; M. Ioan Voicu;

Attendu que le 25 juin 1987, Abdul Muneim Hassan Salaymeh,  
ancien fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des  
Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient,  
ci-après dénommé UNRWA, a introduit une requête qui ne remplissait  
pas toutes les conditions de forme fixées par le Règlement du  
Tribunal;

Attendu que le 24 août 1987, le requérant a introduit une  
requête dont les conclusions étaient ainsi conçues :

"PARTIE II

CONCLUSIONS

Décision contestée :

1. Le 31 décembre 1985, l'UNRWA a déduit 19,9 % de mon compte à  
la Caisse de prévoyance. Les montants déduits s'établissent  
comme suit : (...)

Au titre des cotisations  
du fonctionnaire, 235 259,61 schillings autrichiens  
Au titre des cotisations  
de l'Agence, 436 273,15 schillings autrichiens  
Montant total déduit : 671 532,76 schillings autrichiens

2. Le 31 décembre 1986, l'UNRWA a de nouveau déduit 19,8 % de mon compte à la Caisse de prévoyance. Les montant déduits s'établissent comme suit : (...)

Au titre des cotisations  
du fonctionnaire, 207 928,59 schillings autrichiens  
Au titre des cotisations  
volontaires du  
fonctionnaire, 15 488,92 schillings autrichiens  
Au titre des cotisations  
de l'Agence, 415 857,17 schillings autrichiens  
Montant total déduit : 639 274,68 schillings autrichiens

3. Aux montants déduits comme il est indiqué aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, il convient d'ajouter les intérêts de la Caisse de prévoyance annoncés par le Commissaire général, soit 13,5 % pour 1985 et 15,0 % pour 1986 et pour toute la période allant jusqu'à la date du remboursement de ces montants. Le montant total déduit serait donc de 1 541 610,80 schillings autrichiens jusqu'au 31 août 1987, date à laquelle j'ai pris ma retraite. Ce montant équivaut à 25,02 mois de traitement au 31 décembre 1986, lorsque mon traitement mensuel était de 61 623 schillings autrichiens.

Décisions et mesures sollicitées du Tribunal :

La déduction de ces montants par l'UNRWA n'est pas conforme aux dispositions du Règlement du personnel relatives à la Caisse de prévoyance. Je demande par conséquent que ces montants soient reversés à mon compte avec intérêts jusqu'à la date où ils auront été ainsi reversés."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 23 février 1988;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 8 avril 1988;

Attendu que le requérant a produit des pièces supplémentaires le 19 septembre 1988;

Attendu que le défendeur a présenté des observations supplémentaires au sujet de l'affaire le 30 septembre 1988;

Attendu que le Président du Tribunal a, en application de

l'article 10 du Règlement du Tribunal, posé des questions au défendeur les 4 octobre et 25 octobre 1988 et que le défendeur y a répondu les 11 octobre et 28 octobre 1988;

Attendu que le 11 novembre 1988, le Tribunal a décidé de surseoir à l'examen de l'affaire jusqu'en 1989;

Attendu que le 24 janvier 1989, le défendeur a déposé une pièce supplémentaire;

Attendu que le requérant a présenté des observations supplémentaires le 8 mars 1989 et que le défendeur s'est expliqué sur ces observations le 15 juin 1989;

Attendu que les 11 octobre et 30 octobre 1989, le Tribunal a posé d'autres questions au défendeur et a également demandé à ce dernier la production de certains documents et que le défendeur y a répondu les 18 octobre et 6 novembre 1989;

Attendu que les 10 novembre et 13 novembre 1989, le requérant a présenté des observations supplémentaires sur les réponses du défendeur aux questions posées par le Tribunal;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Abdul Muneim Hassan Salaymeh a été fonctionnaire régional de l'UNRWA depuis le 19 juillet 1953. Au cours de son service à l'UNRWA, il a été en poste à différents lieux d'affectation jusqu'en août 1978, puis a été muté au Siège de l'UNRWA à Vienne (Autriche).

Il a exercé les fonctions de spécialiste de l'éducation (hors classe) jusqu'au 31 août 1987, date à laquelle il a quitté le service de l'UNRWA.

En tant que fonctionnaire régional, le requérant ne participait pas à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies mais avait droit aux prestations de la "Caisse de prévoyance" créée par le Commissaire général en 1955 à l'intention de ces fonctionnaires. Les prestations fournies par la Caisse de prévoyance sont régies par les dispositions 106.1 et 109.10 du Règlement du personnel régional. La disposition 106.1 du Règlement définit la nature de la Caisse de prévoyance ainsi que les conditions de participation. Elle stipule au paragraphe 20 que la Caisse de prévoyance est "administrée sous le contrôle et à la

discrétion du Commissaire général, et conformément aux instructions et procédures qu'il prescrit".

Le 25 février 1986, le requérant et d'autres fonctionnaires régionaux ont prié le Commissaire général de réexaminer la décision administrative de diminuer leurs comptes à la Caisse de prévoyance de 19,9 % le 31 décembre 1985 "en raison de pertes de change résultant de la chute de la valeur du dollar des Etats-Unis par rapport au schilling autrichien". Ils faisaient valoir que toutes déductions de ce genre étaient contraires aux règlements de l'Office et constituaient "une atteinte à la propriété privée des fonctionnaires...". Le 26 mars 1986, le requérant a écrit au Commissaire général pour lui demander de restituer à son compte de la Caisse de prévoyance la somme de 671 532,76 schillings autrichiens correspondant aux déductions pour pertes de change.

Dans la circulaire No AV/1/86 publiée le 4 avril 1986 à l'intention du personnel régional, le Commissaire général par intérim a annoncé que le Commissaire général avait demandé au Comité consultatif de la Caisse de prévoyance d'étudier à sa prochaine réunion, en avril, les questions soulevées par certains fonctionnaires régionaux au sujet de "la récente diminution des sommes créditées à leurs comptes de la Caisse de prévoyance". Le Comité, qui avait chargé un consultant d'examiner les politiques d'investissement de la Caisse et le produit des placements des quatre banques de la Caisse, rendrait compte au Commissaire général des résultats de ses délibérations. Le 9 octobre 1986, n'ayant reçu du Commissaire général aucune réponse à sa demande du 26 mars 1986 ni à la demande collective faite par certains fonctionnaires régionaux le 25 février 1986, le requérant a écrit de nouveau au Commissaire général pour lui demander en vertu de quel pouvoir il avait opéré des déductions sur son compte à la Caisse de prévoyance.

Dans une réponse du 23 octobre 1986, le Commissaire général par intérim a déclaré que la question avait été discutée par le Comité consultatif de la Caisse de prévoyance, qui avait "décidé ... que l'Office ne procéderait à aucun ajustement de change rétroactif...".

Il notait qu'"aucune disposition du Règlement du personnel n'autorisait l'Office à déduire une somme de [son] compte et

qu'aucune déduction n'[avait] été faite". Le compte du requérant avait été "ajusté en fonction de l'évolution du taux de change entre le dollar des Etats-Unis et la monnaie du lieu d'affectation à la fin de l'année, procédure ... suivie chaque année, sous une forme ou sous une autre, depuis la création de la Caisse de prévoyance".

Le 12 novembre 1986 et le 20 mai 1987, le requérant a réitéré sa demande de réexamen de la décision relative à la manière dont son compte à la Caisse de prévoyance avait été crédité. Le 31 août 1987, il a quitté le service de l'UNRWA.

Par lettre du 2 septembre 1987, le Directeur du personnel a informé le requérant que l'administration de l'UNRWA ne pouvait accéder à sa demande. Il se référait à une décision, "prise à compter de 1981 sur recommandation des syndicats du personnel, tendant à ce que les fonctionnaires de chaque bureau extérieur et du Siège de Vienne assument séparément leurs propres risques de change, système dit 'système du plough back'". Il notait que "les implications du système et le fait qu'il pouvait conduire à des pertes de change aussi bien qu'à des gains [avaient] été expliqués de façon détaillée, et qu'on [avait] souligné qu'en cas de perte de change dans une monnaie par rapport au dollar des Etats-Unis, des déductions [seraient] opérées sur les comptes des participants libellés dans cette monnaie".

Le 24 août 1987, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Telles que déterminées par le défendeur, les sommes créditées au compte du requérant à la Caisse de prévoyance, auxquelles il aura droit lorsqu'il se retirera de la Caisse, sont inexactes parce qu'elles ont été réduites par application du système du "plough back" en vertu duquel les gains et pertes de change sont imputés au compte du requérant. Ces sommes auraient dû être calculées sur la seule base de la monnaie - le schilling autrichien - dans laquelle le compte du requérant est libellé.

2. L'introduction du système du "plough back" était illégale parce que contraire aux dispositions 106.1, paragraphe 8 et 109.10 du Règlement du personnel régional.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. L'introduction du système du "plough back" relevait exclusivement des pouvoirs du Commissaire général en vertu du paragraphe 20 de la disposition 106.1 du Règlement du personnel régional. De plus, elle s'est faite en complet accord avec le Comité consultatif de la Caisse de prévoyance, où le personnel était représenté.

2. Le requérant n'a subi aucun préjudice; au contraire, il a profité du système du "plough back" du fait qu'une somme plus élevée que celle qu'il aurait reçue autrement a été créditée à son compte. Cela a été reconnu par le requérant, qui a choisi de maintenir à la Caisse les sommes auxquelles il avait droit de manière à profiter du système même après avoir quitté le service.

Le Tribunal, ayant délibéré du 14 novembre 1989 au 17 novembre 1989, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal note que le défendeur a indiqué dans sa réplique que le requérant, fonctionnaire régional de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé l'UNRWA), n'a pas spécifié le fondement de la compétence du Tribunal. Toutefois le défendeur, si le Tribunal n'y fait pas objection, présente son argumentation sur le fond. Puis, dans sa réponse du 11 octobre 1988 aux questions du Tribunal, le défendeur a précisé que "en raison des aspects particuliers de la présente affaire, le défendeur ne soulève pas d'exception à la compétence du Tribunal" (Traduction du Tribunal).

II. En vertu de l'article 2 de son Statut, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes "des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies". De plus, en vertu de l'article 11.1

et 11.3, le jugement du Tribunal peut être contesté par le Secrétaire général ou toute personne qui a été l'objet du jugement notamment au motif que le Tribunal a "outrepassé sa juridiction". Un Comité spécial est chargé de décider, s'il y a lieu, de demander à la Cour internationale de Justice un avis sur la question litigieuse. Il résulte de ces dispositions du Statut que la compétence du Tribunal ne peut être fondée sur le seul accord des parties.

III. La compétence du Tribunal résulte dans la présente affaire de l'absence de toute procédure juridictionnelle établie par le Statut et le Règlement de l'UNRWA applicable au requérant. Le Tribunal se réfère à cet égard à son Jugement No. 461, Zafari (1989), dont il adopte les motifs concernant sa compétence. Il constate donc sa compétence dans la présente affaire.

IV. Le requérant conteste les calculs opérés par l'UNRWA pour déterminer le montant de son compte créditeur au 31 décembre 1985 et au 31 décembre 1986 auprès de la Caisse de prévoyance de l'UNRWA dont il est participant. Ces montants sont définitifs et ne sont pas susceptibles d'être modifiés pour le passé. Le requérant se trouvera dans la même situation qu'aujourd'hui lors de la liquidation de son compte. L'inscription des montants à son compte en 1985 et 1986 résulte de décisions qui affectent immédiatement les droits allégués par le requérant. Il a intérêt à les contester. Sa requête est donc recevable. La situation est différente de l'affaire Katz (Jugement No 402, (1987)). Dans cette affaire, les droits de la requérante ne pouvaient être appréciés qu'à la date de la liquidation de sa pension.

V. Le Tribunal après avoir examiné la liste des pièces dont le requérant a demandé la production et le résumé qui lui a été fourni par le défendeur estime que cette production n'est pas nécessaire pour lui permettre de statuer.

VI. Le requérant, participant de la Caisse de prévoyance de l'UNRWA, soutient que les calculs opérés par la Caisse au 31 décembre 1985 et au 31 décembre 1986 pour déterminer les montants inscrits à son compte à ces deux dates ne sont pas conformes aux règles gouvernant la Caisse.

VII. Le Tribunal relève que l'administration de la Caisse est confiée au Commissaire général de l'UNRWA dans les termes suivants, par la disposition 106.1, paragraphe 20 du Règlement du personnel régional :

"20. Sous réserve de ce que prévoit cette disposition, la Caisse de prévoyance est administrée sous le contrôle et à la discrétion du Commissaire général et conformément aux instructions et aux procédures qu'il prescrit."

Ce paragraphe confère un large pouvoir discrétionnaire au Commissaire général. Il lui interdit cependant de prendre des mesures contraires à la disposition 106.1 du Règlement du personnel régional.

VIII. Pour contester le mode de calcul des montants attribués aux participants à la Caisse, le requérant invoque le paragraphe 8(A) de la disposition 106.1 qui porte :

"8(A) A compter de janvier 1982, les crédits inscrits aux comptes des participants seront établis dans les monnaies suivantes, selon le lieu d'affectation des participants :

<u>Lieu d'affectation</u>	<u>Monnaie</u>
...	...
Autriche	Schillings autrichiens"

IX. Le requérant expose que le montant des crédits inscrits à son compte auprès de la Caisse au 31 décembre 1985 et au 31 décembre 1986 a été réduit en fonction des pertes de change résultant du taux de change appliqué à la conversion en schillings autrichiens des montants en dollars des Etats-Unis qui lui étaient dus par la Caisse. Il ajoute : "Mon compte auprès de la Caisse de prévoyance



est tenu en schillings autrichiens alors que l'UNRWA investit les actifs de la Caisse en différentes monnaies". Le requérant soutient que le Règlement de la Caisse "ne fait aucune référence aux pertes ou gains, résultant des taux de change entre les monnaies dans lesquelles les comptes des participants sont tenus et les monnaies dans lesquelles les actifs de la Caisse de prévoyance sont investis."

X. Le Tribunal n'estime pas nécessaire d'entrer dans les détails techniques relatifs à la mise en oeuvre par la Caisse du système dit de "plough back". La question que le Tribunal doit trancher est de savoir si ce système a été établi par le Commissaire général dans la limite des pouvoirs qui lui sont reconnus par le paragraphe 20 de la disposition 106.1 du Règlement du personnel régional. Ce paragraphe prévoit que la Caisse est "administrée sous le contrôle et à la discrétion du Commissaire général conformément aux instructions et aux procédures qu'il prescrit." Le Commissaire général est ainsi habilité à prendre toutes mesures d'application nécessaires à la gestion de la Caisse. A cette fin, il a prescrit pour assurer une plus juste répartition des gains et des pertes de change entre tous les participants à la Caisse le système contesté par le requérant. Ce système avait été suggéré, recommandé et accepté par les organisations représentatives du personnel.

XI. Le Tribunal constate que le Règlement du personnel régional ne prévoit pas de règles spécifiques concernant les pertes et gains de change dans la gestion de la Caisse, pour la détermination de ses revenus nets. Le Commissaire général était donc fondé à définir le revenu net de la Caisse en tenant compte de ces gains et de ces pertes de change.

XII. Le requérant soutient que la disposition 106.1, paragraphe 8(A) qui dispose que les crédits portés à son compte auprès de la Caisse sont inscrits en schillings autrichiens, interdit toute modification de la valeur de ces crédits pouvant résulter de la prise en compte de pertes ou de gains de changes du schilling

autrichien par rapport au dollar des Etats-Unis. Le Tribunal considère que cette disposition n'a pas pour effet de prescrire une méthode particulière de calcul des gains et pertes de change.

XIII. La méthode antérieure à 1981 répartissait les risques de change entre tous les participants de la Caisse. La méthode nouvelle, recommandée par la Conférence inter-syndicale et approuvée par le Commissaire général, a pour effet de faire supporter à chaque participant les aléas de change - favorables ou défavorables - afférents à la monnaie dans laquelle son compte auprès de la Caisse est tenu par rapport au dollar des Etats-Unis. Elle n'a aucun caractère arbitraire. Elle s'applique à tous les participants à la Caisse - sans discrimination. Le Tribunal considère qu'il s'agit d'une mesure normale concernant la gestion de la Caisse.

XIV. Le Tribunal remarque au surplus que le Commissaire général a adopté des dispositions pour protéger les membres du personnel qui prennent leur retraite à une date où la monnaie, dans laquelle leur compte de prévoyance est tenu, se trouve dépréciée par rapport au dollar des Etats-Unis. A cette fin, les participants à la Caisse ont été autorisés à prolonger leur participation de quatre années, puis de six années, après leur départ à la retraite.

Le requérant a pris sa retraite le 31 août 1987. Il a choisi de maintenir sa participation à la Caisse. Il n'y a toujours pas renoncé et pourra la conserver jusqu'au mois d'août 1993.

XV. Le Tribunal note que l'acceptation par le requérant du système dit de "plough back" montre que ce système ne lèse pas ses intérêts et n'est pas inéquitable.

XVI. En conséquence, le Tribunal considère que la méthode de calcul des gains et pertes de change a été adoptée régulièrement par le Commissaire général dans l'exercice des compétences qu'il tient du Statut et du Règlement du personnel régional de l'UNRWA.

XVII. Par ces motifs,  
la requête est rejetée dans toutes ses conclusions.

(Signatures)

Roger PINTO  
Vice-président, assurant la présidence

Ahmed OSMAN  
Membre

Ioan VOICU  
Membre

New York, le 17 novembre 1989

R. Maria VICIEN-MILBURN  
Secrétaire