

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 406

Affaires Nos 389 : CABRERA
390 : QUEDRUE
391 : SANCHEZ

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation de
l'Aviation Civile
Internationale

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, président; M. Roger Pinto, vice-président; M. Endre Ustor; M. Jerome Ackerman, membre suppléant (la participation d'un membre suppléant ayant permis à la formation du Tribunal ainsi composé de compter en tout temps sur la présence de trois membres et de faire appel aux connaissances spécialisées du membre suppléant concernant les nombreux points de détail caractéristiques des présentes affaires);

Attendu que le 23 juin 1986, Jaime Cabrera, Gaël Quedrue et Jorge L. Sanchez, fonctionnaires de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, ci-après dénommée l'OACI, ont introduit des requêtes identiques dont les conclusions étaient les suivantes :

"PLAISE au membre président de consentir à ce qu'une procédure orale ait lieu en la présente affaire.

PLAISE, en outre, au Tribunal :

- 1° De se déclarer compétent en l'espèce;
- 2° De dire et juger la présente requête recevable;
- 3° D'ordonner l'annulation de la décision du Secrétaire général de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) consistant à refuser de continuer à appliquer au[x] requérant[s], à compter du 1er janvier 1985, les règles aboutissant au barème des rémunérations considérées aux fins de la pension des fonctionnaires des catégories

professionnelle et supérieure, figurant à l'appendice A à la note de service n° 2939 en date du 30 octobre 1984 (ci-après dénommé ancien barème) et à appliquer à la place, à compter du 1er janvier 1985, les règles aboutissant au barème figurant à l'annexe A à la note de service n° 2965 en date du 14 mars 1985 (ci-après dénommé nouveau barème);

4° En conséquence, d'ordonner le rétablissement du bénéfice des règles aboutissant à l'ancien barème au profit du[des] requérant[s] de telle manière que les droits à prestations de retraite, de décès ou d'invalidité et à prestations connexes de celui[ceux]-ci, comme, le cas échéant, de ses ayants droit, soient liquidés par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (ci-après dénommée la Caisse) sur la base des règles aboutissant à l'ancien barème ou, qu'à défaut, l'OACI paie au requérant, dans le mois de chaque paiement effectué par la Caisse, la différence entre les sommes qui auraient été payées par la Caisse si les règles aboutissant à l'ancien barème avaient continué d'être appliquées et celles effectivement payées par la Caisse en conséquence de l'introduction des règles aboutissant au nouveau barème;

5° D'allouer au[x] requérant[s], à titre de dépens, une somme, payable par le défendeur, évaluée au jour d'introduction de la présente requête à quatre mille (4.000) dollars des Etats-Unis d'Amérique, sauf à parfaire à la fin de la procédure."

Attendu que par une lettre en date du 31 juillet 1986, le défendeur a informé le Secrétaire du Tribunal qu'il ne présentera pas de réplique en vertu de l'article 8 du Règlement du Tribunal Administratif des Nations Unies, car il estimait ne pas être le défendeur dans ces affaires;

Attendu que le 16 septembre 1986, les requérants ont produit des commentaires sur la réponse du défendeur;

Attendu que le 7 octobre 1986, le défendeur a réaffirmé sa position en alléguant que les requêtes introduites étaient dirigées contre des décisions émanant d'autres organes ou entités ne relevant pas de la compétence du Secrétaire général de l'OACI;

Attendu que le 29 mai 1987, les requérants ont déposé des observations écrites sur les lettres mentionnées ci-dessus produites par le défendeur;

Attendu que par lettre en date du 12 juin 1987 le défendeur a confirmé sa position à l'égard des trois affaires telle qu'il l'avait exposée dans les lettres datées des 31 juillet et 7 octobre 1986. Il a en outre fait savoir au Secrétaire du Tribunal qu'il n'avait pas d'objection à ce que ses lettres du 31 juillet 1986, 7 octobre 1986 et 12 juin 1987 soient considérées comme remplissant les conditions établies par l'article 8 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le 20 août 1987, le Président du Tribunal a transmis au Secrétaire du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, ci-après dénommée la Caisse, selon l'article 21 du Règlement du Tribunal, une copie de chaque requête introduite par les requérants;

Attendu que le 22 octobre 1987, le Tribunal a décidé qu'il n'y aurait pas de procédure orale dans ces affaires;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Les requérants Jaime Cabrera, Gaël Quedrue et Jorge Sanchez sont titulaires d'un engagement permanent et appartiennent à la catégorie des administrateurs. L'OACI, institution spécialisée visée au paragraphe 2 de l'Article 57 de la Charte des Nations Unies, qui applique le régime commun des traitements, indemnités et autres conditions d'emploi de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, est affiliée à la Caisse, selon l'article 3 des statuts de la Caisse. Par conséquent, les requérants sont participants à la Caisse, et, au moment de leur cessation de service, bénéficieront des prestations prévues dans les statuts de la Caisse et calculées selon des règles établies dans les statuts et règlement de la Caisse.

Le montant de la prestation à laquelle chacun des requérants aura droit dépendra de trois éléments, à savoir : la période d'affiliation à la Caisse; le pourcentage d'accumulation qu'il doit obtenir pour chaque année de service et le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension (appelée "traitement soumis à retenue pour pension" jusqu'en 1981).

La rémunération considérée aux fins de la pension est définie à l'article 54 des statuts de la Caisse. Le taux de la rémunération considérée aux fins de la pension dépend du grade et de l'échelon de chaque fonctionnaire. La rémunération considérée aux fins de la pension détermine le montant des cotisations mises à sa charge et sert de base pour la liquidation des prestations lors de sa cessation de service.

Par sa résolution 39/246 du 18 décembre 1984, l'Assemblée générale accepta d'ajuster la rémunération considérée aux fins de la pension avec effet au 1er octobre 1984. D'autre part, l'Assemblée générale approuva l'application, avec effet au 1er janvier 1985, d'un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension et adopta en conséquence un amendement au texte de l'article 54 b) des statuts de la Caisse qui désormais stipule que "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 en appendice aux présents statuts". Il ressort du nouveau barème qui détermine la rémunération considérée aux fins de la pension pour chaque grade et échelon des catégories concernées, qu'il y a une augmentation du montant de la rémunération considérée aux fins de la pension pour les grades P-1 et P-2 alors que le nouveau barème entraîne une baisse du montant pour les grades P-3 et supérieurs.

En outre, l'Assemblée générale rejeta des mesures transitoires proposées par la Commission de la fonction publique internationale pour le personnel déjà en service à cette date. Selon ces mesures, pour les fonctionnaires affiliés à la Caisse avant le 1er janvier 1985, date de l'application du nouveau barème, on continuerait d'appliquer l'ancien barème, si selon celui-ci, le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension était supérieur, tandis que pour les fonctionnaires bénéficiant d'une promotion ou d'un avancement après le 1er janvier 1985, on comparerait le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension selon les deux barèmes, le plus élevé des deux étant retenu

(A/39/30, par. 47). L'Assemblée demanda également au Comité mixte de lui soumettre lors de sa quarantième session des recommandations sur les mesures intérimaires ou compensatoires à prendre pour les fonctionnaires déjà en service au 31 décembre 1984. Enfin, elle suspendit pour un an tout autre ajustement.

Par lettre en date du 20 juin 1985, la requérante Quedrue adressa une lettre-type demandant au Secrétaire général le réexamen de sa décision d'appliquer à son cas personnel le nouveau barème, ayant constaté que le montant rétroactivement ajusté des retenues opérées au titre des cotisations à la Caisse pour les mois de janvier, février et mars 1985 inclus était inférieur à celui qu'il aurait été si l'ancien barème avait été appliqué. Les 25 et 26 juin 1985 les requérants Cabrera et Sanchez, respectivement, ont adressé des lettres-types analogues au Secrétaire général.

Par lettre en date du 25 février 1986 le Secrétaire général confirma sa décision, et leur donna son accord à la soumission directe du différend au Tribunal Administratif.

Le 23 juin 1986 les requérants ont déposé auprès du Tribunal les requêtes mentionnées ci-dessus.

Attendu que les principaux arguments des requérants sont lessuivants :

1. L'application des règles aboutissant au nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension constitue une violation de la Règle administrative 106.1 de l'OACI, en vigueur jusqu'au 1er mars 1986.

2. La décision du Secrétaire général de l'OACI d'appliquer aux requérants les règles aboutissant au nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension est illégale eu égard à l'application qui en a été faite dans le temps. La note de service n° 2965 datée du 14 mars 1985 prévoit que le nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension s'appliquera à compter du 1er janvier 1985. En conséquence, l'application du nouveau barème pour la période du 1er janvier 1985 au 31 mars 1985

est rétroactive dans ses effets. Dans cette mesure, elle est illégale pour violation du principe de non-rétroactivité.

3. La violation du principe de la non-rétroactivité des décisions administratives qui font grief en l'espèce, s'accompagne de la violation des droits acquis, principe général de droit applicable même sans texte. Une application rétroactive d'un amendement au Règlement du personnel défavorable pour les fonctionnaires est incompatible avec l'article XII, paragraphe 12.1 du Règlement du personnel de l'OACI.

4. En admettant que l'on fasse prévaloir la norme supérieure - (article VI par. 6.1 du Règlement du personnel de l'OACI), sur la norme inférieure (règle administrative 106.1), les requérants auraient droit, à réparation pour le préjudice subi du fait de la violation du principe général - "nemo auditur propriam turpitudinem allegans".

Attendu que le principal argument du défendeur est le suivant :

Il n'est pas dans les pouvoirs du Secrétaire général de l'OACI de modifier les status applicables de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Le Tribunal ayant délibéré du 22 octobre au 13 novembre 1987 rend le jugement suivant :

I. Les requérants Cabrera, Quedrue et Sanchez, tous fonctionnaires en activité de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ci-après l'OACI) ont introduit le 23 juin 1986 des requêtes contre des décisions de même contenu du Secrétaire-Général de l'OACI les concernant. Ils ont présenté des conclusions identiques. Le Tribunal décide en conséquence de joindre ces trois requêtes.

II. Le défendeur a contesté la recevabilité des requêtes en

alléguant qu'il ne peut être considéré comme le véritable défendeur. Il soutient que l'action des requérants aurait du être dirigée contre la décision d'une autre entité.

III. Le moyen tiré de l'irrecevabilité a été exposé par le défendeur dans plusieurs lettres adressées au Secrétaire du Tribunal. Il aurait gagné à être développé dans des observations en réplique. Le Tribunal regrette de n'avoir pas reçu ainsi, toute l'assistance qu'il est en droit d'attendre du défendeur.

IV. Le Tribunal est formellement saisi de requêtes contre les décisions prises par le Secrétaire général de l'OACI en date du 25 février 1986 et notifiées à chaque requérant.

V. Les requêtes désignent bien l'OACI comme défendeur et non une autre entité. Les décisions attaquées ont été prises par le Secrétaire général de l'OACI. En conséquence toutes les conditions sont remplies pour constituer l'OACI défendeur et lier l'instance devant le Tribunal.

VI. Par ailleurs le Secrétaire général de l'OACI a donné son accord pour que les requêtes soient soumises directement au Tribunal Administratif des Nations Unies conformément à la disposition 111.5, paragraphe 1 a) du Statut du personnel de l'OACI. Les requêtes sont donc recevables.

VII. Les requêtes concernent en premier lieu la mise en application de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies établissant un nouveau barème de la rémunération considérée aux fins de la pension (résolution 39/246 du 18 décembre 1984). Les requérants soutiennent que ce nouveau barème porte atteinte à leurs droits et ne peut leur être appliqué. Cette contestation concerne l'application des statuts de la Caisse commune des pensions (ci-après la Caisse). Les requérants sont participants à la Caisse

et l'OACI y est affiliée. Dans ces conditions les requérants auraient du saisir la Caisse de leur réclamation à cet égard et contester éventuellement la décision de la Caisse conformément à l'article 48 des statuts de la Caisse. Les requérants n'ayant pas procédé de la sorte, le Tribunal ne peut se prononcer au fond sur ce point.

VIII. Mais les requérants invoquent en outre une violation de leurs droits par l'OACI elle-même. L'OACI, en leur appliquant à compter du 1er janvier 1985 la résolution de l'Assemblée générale lui aurait donné un effet rétroactif et ainsi porté atteinte au principe de non rétroactivité consacré par l'article XII, paragraphe 12.1 du Règlement du personnel de l'OACI et paragraphe b) de l'article 49 des statuts de la Caisse. Le Tribunal rejette cette argumentation.

IX. La résolution de l'Assemblée générale produit tous ses effets de droit à la date à laquelle elle a été adoptée, le 18 décembre 1984. Son application à compter du 1er janvier 1985 n'a donc aucun caractère rétroactif.

X. Cette résolution de l'Assemblée générale est exécutoire pour toutes les organisations affiliées et obligatoire pour tous les participants à la Caisse dès son adoption.

XI. Les mesures prises par les organisations affiliées pour assurer l'application de la réglementation nouvelle ont un caractère d'ordre intérieur.

Le fait que l'OACI n'ait adapté ses règles administratives à la réglementation nouvelle qu'en février 1986, est donc sans pertinence. Le Tribunal note à cet égard que l'article VI, paragraphe 6.1 du Règlement du personnel de l'OACI renvoie aux statuts de la Caisse commune des pensions et si besoin était, il conviendrait de constater que l'article VI, paragraphe 6.1 du Règlement du personnel de l'OACI est, comme le reconnaissent les

requérants, une norme supérieure à la règle administrative 106.1. Cet article VI a pour effet d'entraîner l'application directe et immédiate des modifications apportées aux Statuts de la Caisse. Comme l'écrit justement un observateur compétent, ancien Président de la Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux :

"Cette caisse [commune des pensions] constitue en effet un organisme autonome, doté de ses propres statuts, dont la modification relève de la compétence de l'Assemblée générale. En conséquence, les décisions de l'Assemblée prises en application des statuts de la Caisse commune sont immédiatement exécutoires sans que les organes intergouvernementaux des autres organisations aient à se prononcer."
(Revue générale du Droit International Public, Tome 91, 1987, No. 2, page 402, par. 68)

XII. Les modifications en cause ont été connues du personnel de l'OACI bien avant février 1986, par la Circulaire No. 2965 du 14 mars 1985, émanant du Secrétaire général de l'OACI. L'OACI s'est contentée d'appliquer purement et simplement la résolution 39/246 de l'Assemblée générale. Aucun principe général de droit n'a été violé par l'OACI dans cette mise en oeuvre de la résolution. Les requérants ne sont donc pas fondés à réclamer de ce chef la réparation d'un préjudice qu'ils se contentent d'ailleurs d'alléguer sans en apporter la preuve.

XIII. Le Tribunal décide en conséquence que les droits des requérants n'ont pas été violés par l'OACI à raison des conditions dans lesquelles la résolution 39/246 de l'Assemblée générale leur a été appliquée.

XIV. Par ces motifs le Tribunal :

- Déclare les requêtes recevables;
- Rejette les requêtes au fond.

(Signatures)

Samar SEN

Président

Roger PINTO
Vice-président

Endre USTOR
Membre

New York, 13 Novembre 1987

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire