



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/665
4 novembre 1994

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 665

Affaires No 717 : GONZALEZ DE GERMAN
No 718 : MARAIS
No 719 : PURCELL
No 720 : COUDERC

Contre : Le Comité mixte de
la Caisse commune des
pensions du personnel
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Jerome Ackerman, vice-président, assurant la présidence;
M. Hubert Thierry; M. Mayer Gabay;

Attendu qu'à la demande de Norma Gonzalez de German, de Suzanne Marais, de Janine Purcell et de Janine Couderc, participantes à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (ci-après dénommée "la Caisse"), le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, prorogé au 15 mars 1993 le délai pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 12 mars 1993, les requérantes ont introduit des requêtes dans lesquelles elles priaient notamment le Tribunal :

" ...

3. D'ordonner l'annulation de la décision prise par le Comité permanent agissant au nom du Comité mixte, lors de sa 174^{ème} session tenue le 2 juillet 1992 à Montréal, de confirmer la décision du Secrétaire du

Comité mixte de liquider la pension du requérant [et de calculer les cotisations à verser] en prenant en compte, pour [les années 1990 et 1991], des barèmes de la rémunération considérée aux fins de la pension ne correspondant pas aux barèmes des traitements bruts, et de tirer toutes les conséquences de droit de cette annulation;

4. D'allouer au requérant, à titre de dépens, une somme payable par le défendeur, évaluée au jour d'introduction de la présente requête à dix-huit mille (18 000) francs français, sauf à parfaire à la fin de la procédure."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 29 avril 1994;

Attendu que les requérantes ont déposé des observations écrites le 6 octobre 1994;

Attendu que le membre présidant le groupe de jugement a décidé le 13 octobre 1994 qu'il n'y aurait pas de procédure orale dans ces affaires;

Attendu que le 13 octobre 1994, le Tribunal a posé des questions au défendeur et que celui-ci y a répondu le 14 octobre 1994;

Attendu que les requérantes ont présenté des commentaires sur les observations du défendeur le 18 octobre 1994 et que celui-ci a présenté un exposé supplémentaire le 19 octobre 1994;

Attendu que le 21 octobre 1994, les requérantes ont présenté des observations sur l'exposé supplémentaire du défendeur;

Attendu que les faits des causes sont les suivants :

Les requérantes Norma Gonzalez de German et Janine Purcell travaillent au siège de l'UNESCO à Paris comme agents des services généraux. Toutes deux participent à la Caisse, depuis 1972 et 1964 respectivement. Les requérantes Janine Couderc et Suzanne Marais, qui ont également participé à la Caisse, ont travaillé au siège de l'UNESCO dans la catégorie des services généraux de 1968 à 1991 et de 1960 à 1994 respectivement, après quoi elles ont quitté le service. Toutes deux sont à présent titulaires d'une pension de retraite de la Caisse.

Le 16 avril 1991, le Secrétaire du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ("le Comité mixte") a notifié à la requérante Couderc le décompte de sa prestation de retraite. En réponse à une demande ultérieure présentée par elle le 11 juillet 1991, le Secrétaire du Comité mixte lui a adressé, le 22 octobre 1991, une lettre dans laquelle il expliquait comment sa pension de retraite anticipée avait été calculée conformément aux statuts et règlements de la Caisse.

Le 14 octobre 1991, la requérante Gonzalez de German a écrit au Secrétaire du Comité mixte pour lui signaler que, d'après son relevé annuel envoyé par la Caisse, sa rémunération considérée aux fins de la pension avait été calculée depuis le 1er janvier 1990 comme il était indiqué à l'annexe II de la circulaire administrative No 1700 de l'UNESCO, c'est-à-dire en calculant en chiffres bruts, par application du barème des contributions du personnel, 95,5 % du traitement net et en excluant ainsi un élément n'ouvrant pas droit à pension de 4,5 % compris dans le barème des traitements nets. La requérante contestait le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension et celui des cotisations correspondantes que l'UNESCO avait indiqués à son sujet pour l'année 1990. Elle demandait que la décision de calculer sur la base de l'annexe II sa rémunération considérée aux fins de la pension fasse l'objet d'un nouvel examen, prétendant que le calcul aurait dû être fait sur la base du barème figurant à l'annexe I de la circulaire No 1700, qui indiquait les montants bruts et nets des traitements annuels. La requérante faisait la même demande pour l'année 1991 sur la base du barème figurant à l'annexe I de la circulaire administrative No 1752 de l'UNESCO. Les requérantes Couderc, Marais et Purcell ont présenté des demandes analogues.

La circulaire administrative No 1700, datée du 12 janvier 1990 et intitulée "Traitements et allocations du personnel de la catégorie de service et de bureau au siège", rendait compte des recommandations faites par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) à la suite d'une enquête sur les conditions d'emploi à Paris. La circulaire donnait au paragraphe 5 l'explication suivante :

"L'ensemble des avantages et indemnités accordés par les employeurs à Paris et reconnus par ceux-ci comme n'ouvrant pas droit à pension lors de l'enquête constitue 14,5 % de la rémunération nette. La CFPI a jugé que le montant de ces avantages était suffisamment élevé pour recommander la création d'un élément de rémunération n'ouvrant pas droit à pension équivalant à 4,5 % du traitement net pour chaque classe et chaque échelon."

Au paragraphe 13, la circulaire expliquait comme suit la distinction entre l'annexe I et l'annexe II :

"En conséquence de ce qui précède, le personnel de la catégorie de service et de bureau se verra appliquer, à partir du 1er janvier 1990, le nouveau barème reproduit à l'annexe I. Le barème de référence d'octobre 1988 a été actualisé afin de tenir compte de l'évolution des traitements extérieurs entre octobre 1988 et octobre 1989 en appliquant la méthode utilisée pour ajuster les traitements entre les enquêtes (...). Cet ajustement de 3,71 % est soumis à retenue pour pension. Le taux de change du dollar appliqué aux traitements nets aux fins du calcul des traitements bruts et de la rémunération considérée aux fins de la pension (annexe II) est de 6,09 [francs], représentant la moyenne des taux pratiqués durant les 36 mois précédents."

Le 10 février 1992, l'UNESCO a publié les circulaires administratives Nos 1827 et 1828 afin de dissiper certains "malentendus" auxquels avaient donné lieu les différents barèmes de rémunération indiqués dans les annexes des circulaires administratives Nos 1700 et 1752, en précisant que les montants indiqués à l'annexe II des circulaires Nos 1700 et 1752 représentaient les traitements bruts considérés aux fins de la pension.

Le 2 juillet 1992, le Comité permanent du Comité mixte a confirmé la décision du Secrétaire du Comité mixte relative au calcul de la rémunération des requérantes considérée aux fins de la pension ainsi que des cotisations correspondantes pour les années 1990 et 1991. Les 16 et 25 septembre 1992, le Secrétaire du Comité mixte a, dans des communications analogues, informé les requérantes que le Comité permanent avait décidé :

- "a) D'accuser réception de votre demande de révision concernant les niveaux de votre rémunération considérée aux fins de la pension et des cotisations pour pension pour les années 1990 et 1991;
- b) D'affirmer que votre appel comportait des questions juridiques complexes qui étaient importantes et méritaient d'être jugées par le Tribunal administratif des Nations Unies; et
- c) De confirmer l'acceptation par le Secrétaire du Comité mixte des niveaux de rémunération considérée aux fins de la pension et de cotisations pour pension rapportés pour votre compte par l'UNESCO pour les années 1990 et 1991."

Le 12 mars 1993, les requérantes ont introduit devant le Tribunal les requêtes mentionnées plus haut.

Attendu que les principaux arguments des requérantes sont les suivants :

1. L'article 54 a) des statuts de la Caisse dispose que la rémunération considérée aux fins de la pension doit être fixée sur la base du traitement brut du participant.
2. La Caisse n'aurait dû accepter aucun rapport de l'UNESCO indiquant que le montant des rémunérations considérées aux fins de la pension et celui des cotisations à verser étaient établis sur la base d'un barème autre que le barème des traitements bruts publié par l'UNESCO.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Dans le régime commun des Nations Unies, les décisions quant à la méthodologie générale à suivre en ce qui concerne les enquêtes sur les conditions d'emploi des agents des services généraux et les recommandations relatives au barème des traitements, établi sur la base d'enquêtes sur les conditions d'emploi dans des endroits déterminés, relèvent de la CFPI, qui a décidé que l'élément des traitements nets n'ouvrant pas droit à pension (en l'occurrence 4,5 %) ne pouvait être inclus dans le calcul de la rémunération considérée aux

fins de la pension.

2. Bien que le fait d'avoir donné deux barèmes distincts des traitements bruts dans les circulaires administratives Nos 1700 et 1752 de l'UNESCO, applicables aux agents des services généraux à Paris pour les années 1990 et 1991, ait pu causer une certaine confusion, l'intention était claire : il s'agissait, dans l'intérêt de tous les fonctionnaires de l'UNESCO, d'accroître la transparence dans un domaine assez compliqué.

Le Tribunal, ayant délibéré du 11 octobre au 4 novembre 1994, rend le jugement suivant :

I. Les requérantes contestent la décision du 2 juillet 1992 par laquelle le Comité permanent du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ("le Comité mixte") a confirmé la décision du Secrétaire du Comité mixte de calculer les pensions payables aux requérantes en tenant compte, pour 1990 et 1991, de certains barèmes de la rémunération considérée aux fins de la pension. La thèse des requérantes est que, ce faisant, le Comité mixte a agi illégalement parce que les barèmes ne correspondaient pas aux barèmes des traitements bruts établis pour les requérantes. Les requérantes se fondent sur l'article 54 a) des statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui dispose que :

"... la rémunération considérée aux fins de la pension représente l'équivalent en dollars de la somme :

- i) Du traitement brut du participant;
- ii) De la prime de connaissances linguistiques qui lui est éventuellement payable..."

Les requérantes font valoir que leurs pensions pour la période en question n'ont pas été correctement calculées parce qu'elles ont été établies sur la base d'un barème de la rémunération considérée aux fins de la pension qui n'était pas qualifié de barème "des traitements bruts" et qui différait des montants qualifiés de "traitements bruts" dans l'annexe I de la circulaire administrative No 1700 de l'UNESCO, datée du 12 janvier 1990, et dans l'annexe I de la circulaire administrative No 1752 de l'UNESCO, datée du 23 janvier 1991, pour ce qui est des agents des services généraux.

Les requêtes présentant des points communs de droit et de fait, le Tribunal décide de joindre les causes.

II. Bien que les parties aient discuté au cours de la procédure des questions abstraites ayant trait aux rapports entre la juridiction du Tribunal et celle du Tribunal administratif de l'OIT, elles s'accordent à reconnaître la compétence du Tribunal en l'espèce; en conséquence, le Tribunal n'a pas à examiner de questions de juridiction.

III. Il est incontesté que les pensions des requérantes n'ont pas été calculées sur la base des chiffres figurant à l'annexe I des circulaires administratives, intitulée "BARÈME DES TRAITEMENTS ANNUELS indiquant les montants bruts et nets après retenues au titre du régime d'imposition". Les pensions ont au contraire été établies en utilisant ces chiffres et d'autres calculs, sur la base de l'annexe II des circulaires pertinentes, intitulée "RÉMUNÉRATION CONSIDÉRÉE AUX FINS DE LA PENSION - Barème exprimé en francs français dont l'équivalent en dollars est considéré aux fins de la pension, applicable aux membres du personnel appartenant au Cadre de service et de bureau au siège".

IV. La différence entre les deux annexes des circulaires administratives est expliquée dans le corps de la circulaire No 1700, explication qui, bien entendu, vaut aussi pour la circulaire No 1752. La différence découle d'une recommandation faite par la Commission de

la fonction publique internationale (CFPI) au sujet des niveaux de rémunération des agents des services généraux. En adoptant cette recommandation, la CFPI révisait sa méthodologie en matière d'enquêtes sur les conditions d'emploi dans les villes sièges de manière à définir un élément de rémunération n'ouvrant pas droit à pension dans les traitements nets versés dans les villes sièges. Avant cette révision, un élément de rémunération n'ouvrant pas droit à pension avait été, dans un assez grand nombre de lieux d'affectation autres que des villes sièges, défini et pris en compte s'agissant d'arriver à des barèmes de traitements bruts pour établir des barèmes appropriés de la rémunération considérée aux fins de la pension. Dans les circulaires administratives Nos 1700 et 1752, l'UNESCO appliquait pour la première fois la recommandation de la CFPI en la matière. En substance, la CFPI avait constaté que les salaires locaux applicables qu'elle utilisait comme référence pour arriver aux niveaux de rémunération qu'elle recommandait pour la catégorie des services généraux comportaient un élément n'ouvrant pas droit à pension. La CFPI concluait que les niveaux de rémunération des agents de la catégorie des services généraux devraient être fixés de la même manière.

V. Bien que son enquête pertinente sur les conditions d'emploi ait révélé dans les salaires locaux un élément de 14,5 % n'ouvrant pas droit à pension, la CFPI a recommandé qu'un élément de 4,5 % seulement soit considéré comme n'ouvrant pas droit à pension pour la catégorie des services généraux à Paris. En application de cette recommandation, on a, pour arriver à des chiffres bruts aux fins de l'imposition du personnel et du versement des traitements, "calculé en chiffres bruts" les salaires nets résultant de l'enquête de la CFPI sur les conditions d'emploi, conformément à la procédure que la CFPI suit normalement à cet effet. Ces chiffres bruts ont ensuite été réduits en fonction de l'imposition du personnel, et les chiffres nets qui en ont résulté ont alors été multipliés par 95,5 %. Ce calcul a donné des chiffres nets dont l'élément de 4,5 % n'ouvrant pas droit à pension avait été éliminé. Pour arriver à des chiffres bruts pour la rémunération considérée aux fins de la pension, les chiffres nets ont été "calculés en chiffres bruts" conformément à la même procédure de la CFPI.

VI. En fait, pour appliquer la recommandation de la CFPI, on utilisait deux barèmes de rémunération exprimés en chiffres bruts, l'un pour déterminer le traitement à verser au fonctionnaire et l'autre pour calculer les cotisations à verser à la Caisse et les prestations payables par la Caisse. L'élément de rémunération de 4,5 % n'ouvrant pas droit à pension est reflété dans le barème de traitement brut figurant à l'annexe II mais non dans celui qui figure à l'annexe I. Cependant, vu les explications données aux paragraphes 5 et 13 de la circulaire No 1700, toute personne raisonnable consultant les circulaires administratives comprendrait qu'il fallait lire conjointement les annexes I et II pour déterminer le traitement brut à utiliser pour calculer la rémunération considérée aux fins de la pension au sens de l'article 54 a) des statuts de la Caisse.

VII. En présentant les deux annexes jointes aux circulaires administratives, l'UNESCO s'efforçait d'expliquer de manière compréhensible les méthodes qu'elle appliquait en matière de traitements et de rémunération considérée aux fins de la pension. Comme un élément n'ouvrant pas droit à pension était présent pour la première fois dans les traitements nets versés aux agents de la catégorie des services généraux du siège de l'UNESCO à Paris, il n'est pas surprenant que l'UNESCO ait fait un effort tout particulier pour que les fonctionnaires saisissent la différence entre traitement brut aux fins de la rémunération et traitement brut aux fins de la pension.

VIII. En réalité, la contestation par les requérantes de la décision prise en l'espèce par le Comité mixte est purement verbale. Elle repose entièrement sur la mention des "montants bruts" qui figure à l'annexe I des circulaires administratives, mais ne tient aucun compte de l'annexe II et des paragraphes 5 et 13 de la circulaire administrative No 1700 (paragraphes qui manifestement régissent aussi la circulaire administrative No 1752). Les requérantes, qui ont évidemment profité de la méthodologie recommandée par la CFPI du fait que leurs traitements ont été augmentés et que l'élément n'ouvrant pas droit à pension constaté dans la

région ne leur a été appliqué que partiellement, voudraient néanmoins que le Tribunal ne tienne pas compte de l'objectif manifeste des circulaires, qui était d'expliquer la différence entre traitement brut aux fins de la rémunération et traitement brut aux fins de la pension.

IX. Si, comme les requérantes, le Tribunal se référait exclusivement à l'annexe I pour y chercher la définition finale du traitement brut aux fins de l'article 54 a) des statuts de la Caisse, il invaliderait la recommandation de la CFPI régulièrement acceptée par l'UNESCO et procurerait aux requérantes un enrichissement sans cause.

X. Le Tribunal estime qu'aucune des requérantes n'a pu être induite en erreur en ce qui concerne le montant de la rémunération considérée aux fins de la pension et l'explication qui en était donnée. Eu égard à la générosité de la méthodologie de la CFPI adoptée par l'UNESCO, aucune des requérantes n'a subi un préjudice quelconque du fait que sa pension a été calculée sur la base des circulaires administratives Nos 1700 et 1752. Le Tribunal juge en conséquence que, lues dans leur totalité et dans le contexte, les circulaires administratives Nos 1700 et 1752 ont, conformément à la recommandation de la CFPI acceptée par l'UNESCO, établi pour la catégorie des services généraux les barèmes des traitements bruts figurant à l'annexe II. La Caisse a régulièrement accepté ces barèmes à titre de barèmes de la rémunération considérée aux fins de la pension pour calculer les pensions des requérantes en vertu de l'article 54 a) des statuts de la Caisse.

XI. Étant donné l'affirmation du Comité permanent selon laquelle "votre appel comportait des questions juridiques complexes qui étaient importantes et méritaient d'être jugées par le Tribunal administratif des Nations Unies", le Tribunal constate que les requérantes ont été encouragées à former les recours dont le Tribunal est à présent saisi. Cela étant, il y a lieu d'allouer une somme à titre de dépens. En conséquence, le Tribunal ordonne au défendeur de rembourser aux requérantes, pour un total de 4 500 dollars des États-Unis, les

frais qu'elles ont collectivement engagés en l'espèce.

II. Par ces motifs et sous réserve de ce qui est dit au paragraphe XI ci-dessus, les requêtes sont rejetées, de même que les demandes individuelles de dépens.

(Signatures)

Jerome ACKERMAN
Vice-président, assurant la présidence

Hubert THIERRY
Membre

Mayer GABAY
Membre

New York, le 4 novembre 1994

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire