



ADMINISTRATIVE TRIBUNAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

NATO SANS CLASSIFICATION

2 juin 2021

AT-J(2021)0014

Jugement

Affaire no. 2020/1303

**G et al.
requérants**

contre

**Secrétariat international de l'OTAN
défendeur**

Bruxelles, 1^{er} juin 2021

Original: français

Mot clés: Pensions – Ajustement annuel des pensions servies – Méthode d'ajustement – Ajustement par référence à l'inflation, venant remplacer un ajustement identique à celui des rémunérations des agents en fonction – Absence de bouleversement de l'économie des contrats, d'atteinte aux droits acquis ni aux principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité.

NATO SANS CLASSIFICATION

(Page blanche)

Un collège du Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) composé de M. Laurent Touvet, vice-président, Mme María-Lourdes Arastey Sahún et MM John Crook et Christos Vassilopoulos ayant pris connaissance du dossier et à la suite de l'audience qui s'est tenue par visioconférence le 26 mars 2021, rend le présent jugement.

A. Déroulement de la procédure

1. Le Tribunal administratif de l'OTAN (ci-après dénommé «le Tribunal») a été saisi par MM. OG, FI, Mme ML et MM. WR et JV d'un recours daté du 29 avril 2020 et enregistré le 5 mai 2020, recours qui tend à:

- à l'annulation de la décision de mettre en œuvre à leur égard la modification de l'article 36 du Règlement du régime coordonné de pensions recommandé par le 263^{ème} rapport du Comité de coordination sur les rémunérations, révélée par leur bulletin de pension de janvier 2020 et confirmée par le rejet de leurs recours hiérarchiques;
- au retour au *statu quo ex ante* de leur pension au 1^{er} janvier 2020;
- à l'application d'un ajustement de leur pension identique à celui des salaires;
- à la réparation du préjudice matériel qu'ils ont subi, consistant en la différence entre la pension reçue et celle à laquelle ils auraient eu droit;
- à titre subsidiaire, au cas où les décisions ne seraient pas annulées, à la réparation du préjudice subi sous la forme d'une somme forfaitaire représentant la perte de leurs droits à pension depuis le 1^{er} janvier 2020, compte tenu de l'espérance de vie escomptée; et
- à la condamnation du défendeur à hauteur de 8 000 euros au titre des dépens.

2. Les observations en défense, datées du 6 juillet 2020 ont été enregistrées le 22 juillet 2020. Les observations en réplique, datées du 16 septembre 2020, ont été enregistrées le 12 octobre 2020. Des observations en duplique, datées du 12 novembre 2020, ont été enregistrées le 18 novembre 2020. De nouvelles observations, datées du 16 mars 2021, ont été enregistrées le 18 mars 2021.

3. En raison de la situation sanitaire, et comme convenu avec les parties, le Tribunal a tenu audience le 26 mars 2021 par visioconférence, en utilisant le système mis à disposition par le siège de l'OTAN. Le Tribunal a entendu les arguments des parties, en la présence de Mme Laura Maglia, greffière.

B. Exposé des éléments de fait

4. Les éléments de fait peuvent être résumés comme suit.

5. Il existe à l'OTAN deux régimes de pension, selon que l'agent est entré en fonctions avant le 1^{er} juillet 2005 ou à partir de cette date. Le régime de pension coordonné est celui applicable aux agents entrés en fonction avant le 1^{er} juillet 2005; il est commun aux six organisations coordonnées (OTAN, Agence spatiale européenne, Conseil de l'Europe, Organisation de coopération et de développement économique, Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques et Centre

européen pour les prévisions météorologiques). Ce système permet aux organes directeurs de ces organisations de recevoir d'experts dédiés des recommandations sur les questions techniques liées aux traitements et indemnités de leurs agents. Parmi les organes de la coordination, le Comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements (CCG), devenu le Comité de coordination sur les rémunérations (CCR), établit des rapports qui sont transmis aux organes directeurs des organisations coordonnées, qui restent les seuls à détenir la compétence juridique de prendre les décisions.

6. C'est ainsi qu'à la suite de la recommandation faite par le CCG dans son 127^{ème} rapport, le Conseil de l'Atlantique nord a adopté en 1978 son règlement des rémunérations et pensions coordonnées, dont l'article 36 définit les règles d'ajustement annuel des pensions. A la suite du 150^{ème} rapport et de longs débats, le Conseil de l'Atlantique nord a complété l'article 36 par une note de bas de page selon laquelle les ajustements des pensions devaient être identiques à ceux des salaires.

7. Ce mécanisme d'ajustement des pensions a perduré pendant une quarantaine d'années. Mais cette période a vu les règles financières applicables au régime des pensions souvent modifiées. Par exemple, les taux de contribution ont été augmentés à plusieurs reprises, et le système des pensions coordonné a été fermé aux agents entrés en fonctions après le 30 juin 2005.

8. Dès 2011, une réflexion a été engagée afin d'asseoir la solidité financière du régime dans un contexte d'augmentation des coûts. Cette réflexion s'est heurtée à de vives réticences et ce n'est qu'en 2017 que le CCR a formellement décidé «d'entreprendre une revue globale du régime de pensions coordonné afin de le rapprocher des meilleures pratiques des autres systèmes de pensions, tant au sein des organisations internationales que plus largement et d'améliorer la stabilité financière d'un système dont les coûts sont en nette augmentation». Cinq mesures ont été mises à l'étude: la suppression ou la réduction de l'ajustement fiscal, la réduction du coefficient d'accumulation de droits à pension, le calcul des prestations sur la base du traitement moyen perçu sur l'ensemble de la carrière plutôt que sur la base du traitement de fin de carrière, l'introduction d'un prélèvement spécial sur les pensions, le relèvement de l'âge de départ à la retraite.

9. En janvier 2019, cinq des six organisations coordonnées, dont l'OTAN, ont soumis au CCR leur proposition finale consistant à ajuster les pensions en fonction de l'inflation au lieu de suivre les barèmes de salaires et à durcir les conditions d'ouverture du droit à indemnité d'éducation pour les futurs bénéficiaires d'une pension.

10. Le 26 septembre 2019 dans son 263^{ème} rapport, le CCR a proposé, s'agissant des pensions, que celles versées au titre du régime des pensions coordonné soient ajustées sur la base de l'inflation à compter du 1^{er} janvier 2020.

11. Le 25 octobre 2019, l'annexe IV au Règlement du personnel civil (RPC), dont son article 36, est modifiée par le Conseil de l'Atlantique nord. Le 5 novembre, une note de service ON (2019)0078 informe le personnel que les pensions seraient désormais indexées sur les prix à la consommation et non plus sur les salaires. Cette nouvelle règle

de calcul fait l'objet d'un avis adressé aux retraités le 25 novembre 2019 avec leur bulletin de pension de novembre. Cette information est réitérée dans des formes analogues les 13 décembre 2019, 15 et 24 janvier 2020.

12. A la fin du mois de janvier 2020, les pensionnés reçoivent leur bulletin de pension de janvier 2020. Le 20 février 2020, cinq anciens agents de l'OTAN, désormais pensionnés, M. V, Mme L, MM. G, I et R adressent au Secrétaire général des recours hiérarchiques contre leur bulletin de pension.

13. Il leur est répondu le 26 mars 2020. Le Secrétaire général rejette leurs recours en leur indiquant que la révision des règles d'ajustement des pensions est nécessaire pour équilibrer durablement le système de pensions et assurer la valeur réelle des pensions servies. Les règles relatives à l'indemnité d'éducation ne s'appliqueront qu'à compter de 2030. Le régime des pensions coordonné, même fermé depuis 2005, continue à nécessiter des ajustements pour assurer la valeur réelle des pensions. A aucun moment, en particulier pas dans l'accord de Noordwijk en 1994, le Conseil de l'Atlantique nord ne s'est engagé à ne pas modifier le mode de calcul des pensions. Pour le secrétaire général, il n'y a pas de droit acquis à un mode de calcul des pensions et rien n'exige que la même méthode d'ajustement soit adoptée pour les traitements et les pensions. Aucune des prestations de l'annexe IV n'a été supprimée. Enfin, il n'est pas certain que la révision critiquée cause un préjudice financier aux retraités; cela dépendrait de l'évolution des traitements à l'OTAN. Pour la période la plus proche, la variation ne serait pas substantielle et l'équilibre des contrats n'est pas modifié.

14. Le 14 avril 2020, les requérants informent l'Organisation de leur intention de soumettre le litige directement au Tribunal, en application de l'article 4.4 de l'annexe IX au RPC. Trois jours plus tard, le secrétariat international en prend acte, reconnaissant que c'est la simple application de l'article 4.4 de l'annexe IX du RPC.

15. C'est le 29 avril 2020 que les pensionnés introduisent leur requête devant le Tribunal. Même si la décision du Conseil de l'Atlantique nord du 25 octobre 2019 a aussi modifié l'article 28 relatif à l'indemnité d'éducation, cette question n'est pas l'objet de la requête. Le taux de cotisation non plus. Le litige ne porte que sur les règles d'ajustement des pensions, contestées par l'intermédiaire des bulletins de pension de janvier 2020.

C. Résumé des moyens, des arguments juridiques et des demandes des parties

(i) Moyens des requérants

16. Les requérants contestent les décisions attaquées en soulevant par la voie de l'exception l'illégalité de la décision du Conseil de l'Atlantique nord relative au changement de méthode de calcul de la revalorisation des pensions, issue de la nouvelle rédaction de l'article 36 de l'annexe IV au RPC.

17. En premier lieu, le Conseil de l'Atlantique nord aurait violé l'accord de Noordwijk, conclu les 20 et 21 avril 1994, selon lequel les prestations sont garanties aux agents. Les déséquilibres financiers ne peuvent être rétablis que par un ajustement des seules cotisations. Cette position a été affirmée avec solennité, de sorte qu'elle constitue un

droit acquis pour les agents, que le Conseil de l'Atlantique nord ne pouvait pas altérer. Ayant la nature d'un accord conclu dans le cadre du droit interne d'une organisation internationale, la sécurité juridique, la confiance légitime et le principe général du droit «pacta sunt servanda» font obligation à l'administration de le respecter.

18. Les moyens suivants, sous différents intitulés, consistent à soutenir que l'économie des contrats – et de la pension qui en est un élément indissociable – des agents est bouleversée par la nouvelle méthode de calcul de l'ajustement annuel des pensions.

19. En deuxième lieu, les requérants prétendent que la décision du Conseil de l'Atlantique nord violerait les droits acquis par les agents. Les requérants ne contestent pas que la nouvelle méthode calcul de l'ajustement des pensions est une norme réglementaire des contrats. Ils soulignent que la pension est un élément substantiel du contrat et que l'administration ne peut pas la modifier sans respecter certaines conditions.

20. A l'appui de ce moyen, les requérants invoquent plusieurs arguments.

21. En particulier, l'administration n'a pas entrepris d'étude d'impact sérieuse pour objectiver la nécessité de modifier cette méthode d'ajustement. Elle ne prouve pas que la modification de l'article 36 était nécessaire. En outre, la nouvelle méthode porte atteinte aux droits acquis en ce qu'elle conduit à des pensions d'un montant moindre qu'avec la méthode de calcul précédente. Enfin, aucune mesure transitoire n'a été prévue.

22. Ainsi la modification dont font application les décisions attaquées touche à un élément fondamental, qui a pu constituer un rôle substantiel de la décision des pensionnés de conclure leur contrat ou d'opter pour le régime des pensions coordonnées.

23. Les requérants soutiennent aussi que les droits acquis consistent dans la solidarité entre actifs et pensionnés, traduite par l'alignement des variations des pensions sur celles des rémunérations des agents. Ces droits acquis tiennent aussi au principe du parallélisme entre les évolutions des rémunérations des agents des organisations coordonnées avec celles des fonctionnaires dans les huit fonctions publiques de référence, et à l'application du principe de parité de pouvoir d'achat, qui garantit l'égalité de traitement entre l'ensemble des agents de l'OTAN. Ces règles, appliquées depuis plusieurs décennies, ont acquis la forme d'une règle coutumière, dont l'administration ne pouvait pas s'écarter en adoptant la modification de l'article 36 de l'annexe IV au RPC.

24. Si les requérants admettent que les règles d'ajustement des pensions puissent être modifiées, celles-ci ne pouvaient pas écarter ces principes anciens. La non-rétroactivité faisait obligation à l'administration de ne pas appliquer les nouvelles règles à des situations déjà constituées, et de définir une période transitoire pour une mise en œuvre graduelle de ces ajustements.

25. En troisième lieu, les requérants invoquent la violation du principe de sécurité juridique. Ils se fondent sur le fait que le droit de bénéficier d'une pension est un élément

essentiel du contrat signé par chaque agent avec l'administration. L'administration ne peut donc pas unilatéralement remettre en cause la méthode d'ajustement de la pension servie aux agents. En versant des cotisations tout au long de leur carrière, les agents l'ont fait sur la base des prestations auxquelles ils s'attendaient alors. La modification de la méthode de calcul permet à l'organisation des économies qui constituent pour elle un enrichissement sans cause.

26. En quatrième lieu, les requérants prétendent que cette modification constitue aussi un acte rétroactif illégal puisqu'il remet en cause la règle définie lorsque les agents ont signé leur contrat puis versé leurs cotisations. Le fait générateur étant intervenu avant la modification de la règle, celle-ci ne peut s'appliquer qu'aux situations futures et non aux pensions acquises avant cette modification.

27. En cinquième lieu, les requérants soutiennent que la motivation est insuffisante, en ce qu'elle se borne à se référer aux conclusions du 263^{ème} rapport du CCR qui, sur la question de la méthode d'ajustement des rémunérations, ne contient que des affirmations dépourvues de démonstration. La modification de l'article 36 n'a pas été précédée d'études approfondies montrant son caractère nécessaire et proportionné. Il s'agit donc d'une décision arbitraire.

28. Les requérants estiment leur préjudice en l'estimant à la différence entre la pension qu'ils ont reçue et celle qu'ils auraient perçue si les pensions avaient continué à être ajustées selon la méthode précédente. Ils en demandent réparation dans la durée, en tenant compte de l'espérance de vie de chacun.

29. Pour l'ensemble de ces motifs d'illégalité affectant la décision du Conseil de l'Atlantique nord de modifier l'article 36 de l'annexe IV au RPC, les requérants demandent l'annulation de la décision matérialisée par leur bulletin de pension de janvier 2020.

(ii) Moyens du défendeur

30. Le défendeur soulève d'abord quatre exceptions d'irrecevabilité.

31. La première tient à ce que la requête émane de plusieurs personnes en une seule requête déposée devant le Tribunal, devant lequel les actions collectives ne sont pas recevables.

32. Le défendeur soutient ensuite que la requête est tardive pour être dirigée contre les bulletins de pension de janvier 2020 alors que les requérants étaient déjà informés du nouveau mode de calcul des pensions par une note générale du 5 novembre 2019 et par des courriers accompagnant leurs bulletins de pension de novembre et décembre 2019. Le recours administratif n'aurait pas été présenté dans le délai de 30 jours prescrit par le RPC.

33. Le défendeur soutient comme troisième exception d'irrecevabilité que la décision du Conseil de l'Atlantique nord n'est pas une décision au sens de l'article 61.1 du RPC et ne peut pas être contestée devant le Tribunal.

34. Enfin, selon l'administration, la décision attaquée laisse la situation matérielle des

requérants inchangée, ce qui rend irrecevable leur requête.

35. Le défendeur répond ensuite aux moyens de la requête, pour les réfuter successivement.

36. En ce qui concerne le premier moyen, tiré de la violation de l'accord de Noordwijk par le Conseil de l'Atlantique nord, le défendeur souligne que les rapports du CCR ne sont que des recommandations, que les organes de chaque organisation peuvent appliquer ou non. L'organe décisionnel reste le Conseil de l'Atlantique nord, qui n'est pas lié par les recommandations du CCR. Au surplus, cet accord prenait acte d'un compromis entre les trois comités des organisations coordonnées et suggérait qu'aucune modification n'y soit apportée au cours des cinq années qui suivaient, mais n'interdisaient pas des modifications ultérieures.

37. Le défendeur ajoute qu'à aucun moment il n'a été décidé que les règles de révision des pensions seraient figées pour l'éternité. La succession des rapports du CCR sur le sujet montre bien que la question est complexe, que l'équilibre financier du régime de retraite est l'objectif premier qui conditionne les décisions, qui se succèdent. Nul ne peut prétendre avoir trouvé un système définitif puisqu'il repose sur un équilibre démographique et financier qui appelle des ajustements périodiques.

38. En ce qui concerne les autres moyens, le défendeur soutient d'abord que les règles d'ajustement des pensions définies par l'article 36 de l'annexe IV au RPC sont de nature réglementaire et non individuelle. Elles peuvent donc être modifiées à tout moment par le Conseil de l'Atlantique nord, sous réserve de ne pas être rétroactives et de respecter les limitations posées par l'autorité compétente. Ce n'est que dans le cas où ces modifications réglementaires viennent bouleverser l'économie du contrat que l'agent a droit à une compensation. Les dispositions de nature réglementaire ne créent par définition aucun droit acquis qui empêcherait de les modifier.

39. Il n'y a pas de violation des droits acquis par les agents et les pensionnés car depuis longtemps le lien entre rémunérations et pensions fait débat au sein des organisations coordonnées en soulignant qu'il pourrait porter préjudice aux pensionnés dans le cas où les salaires feraient l'objet de politiques de rémunération restrictives. C'est donc au contraire une mesure protectrice pour les pensionnés que de calculer désormais les ajustements des pensions sur l'inflation et non plus sur les ajustements des rémunérations.

40. Le principe d'égalité n'est pas méconnu par la suppression du principe des parités de pouvoir d'achat dès lors que les pensionnés gardent le choix de s'établir dans le pays de leur choix dans les conditions posées par l'article 33 de l'annexe IV au RPC. Le défendeur conteste l'argument selon lequel la méthode d'ajustement des pensions aurait constitué un choix décisif des agents de rejoindre l'organisation.

41. Pour ce qui est des motifs qui ont fondé la modification de l'article 36, le défendeur rappelle l'accroissement rapide du coût des pensions servies et l'économie permise par la modification du mode de calcul de l'ajustement annuel des pensions, permettant de modérer l'accroissement des contributions. La modification de l'article 36 a donc un effet protecteur des futures pensions servies aux agents retraités. Le préjudice allégué n'est pas certain, ne pourra être mesuré que sur le long terme et n'aura qu'un effet très

marginal qui ne bouleverse pas l'économie générale des contrats.

42. Le principe de rétroactivité n'est pas méconnu non plus, dès lors que l'article 36 né régit que pour l'avenir et ne modifie pas les droits acquis par les pensionnés avant le 1^{er} janvier 2020 : les cotisations versées par les agents au cours de leur carrière ont créé un droit à recevoir une pension mais aucun droit à tel mécanisme d'ajustement des pensions. En particulier, le principe de tout système d'assurance sociale est de garantir un droit sans garantir que le versement des prestations ultérieures sera, pour chacun des bénéficiaires, égal au montant des contributions qu'il a versées. C'est un mécanisme fondé sur la solidarité.

43. Enfin, aucun arbitraire n'a procédé à la définition du nouveau mode de calcul. Une étude d'impact a été conduite et produite au Tribunal. Tous les efforts ont été accomplis pour maintenir les intérêts des agents et des pensionnés. Ils ont permis des compromis tels une hausse moindre que prévu des contributions des agents actifs.

44. S'agissant du préjudice allégué, il est impossible à calculer à l'avance tant il reposerait sur des hypothèses de taux d'évolution des salaires par rapport à l'inflation et d'espérance de vie.

45. Le défendeur conclut donc au rejet des conclusions de la requête, à titre principal pour irrecevabilité, à titre subsidiaire comme dépourvues de mérite. Elle demande que les requérants soient condamnés à lui verser des dommages-intérêts.

D. Considérations et conclusions

i) Sur la composition du Tribunal

46. La portée de l'affaire soumise au Tribunal a conduit son président à estimer qu'il était souhaitable que le jugement soit rendu en formation plénière et non en panel de trois juges.

47. Toutefois, étant lui-même bénéficiaire d'une « pension coordonnée », le président s'est récusé sur le fondement de l'article 6.1.5 de l'annexe IX, afin d'éviter tout conflit d'intérêts. En application de la dernière phrase de l'article 6.1.4 de la même annexe, le président empêché a été remplacé par le vice-président.

48. Certes le RPC ne prévoit pas l'hypothèse de la composition de la formation plénière lorsque le président est empêché. Il appartient donc au Tribunal d'interpréter les dispositions du Règlement pour surmonter cette situation de force majeure. Ainsi le Tribunal décide de siéger en réunissant l'ensemble de ses membres à l'exception de celui qui est empêché, c'est-à-dire à quatre membres, sous la présidence du vice-président.

ii) Sur la recevabilité de la requête

49. Le Tribunal examine d'abord les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le défendeur.

50. La requête émane de plusieurs requérants, mais cela n'en fait pas une requête collective qui ne serait pas prévue par le RPC. La circonstance que l'article 6.9.3 de l'annexe IX fixe des obligations à l'administration de ne plus faire application d'une décision qui aurait été déclarée illégale par le Tribunal ne prive pas la requête de la qualification de requête individuelle, chaque requérant contestant la décision individuelle prise par l'administration à son égard. Tant la Commission des recours que le Tribunal ont déjà admis la présentation par une requête unique de conclusions présentées par plusieurs requérants et dirigées chacune contre des actes analogues et posant les mêmes questions de droit. Cette faculté est d'ailleurs une mesure de bonne administration de la justice que de procéder ainsi, en évitant l'encombrement du Tribunal par de nombreuses requêtes identiques qui présentent à juger la même question.

51. Le défendeur soutient en deuxième lieu que la requête serait tardive pour être dirigée contre les bulletins de pension de janvier 2020 alors que les requérants étaient déjà informés du nouveau mode de calcul des pensions par une note générale du 5 novembre 2019, puis par des courriers accompagnant leur bulletin de pension de novembre et décembre 2019. Le recours administratif n'aurait pas été présenté dans le délai de 30 jours prescrit par le RPC.

52. Le Tribunal relève que les notes d'information gardaient un caractère général et que les courriers d'accompagnement annonçaient une intention. Le Tribunal l'a déjà jugé dans ses jugements n°2014/1017 (§ 33-35) et 2017/1127-1242 (§ 81 et suivants). Il ne s'agissait pas alors de décisions individuelles d'application mais d'une information sur une nouvelle mesure générale. Dès lors qu'en vertu de l'article 6.2.1 de l'annexe IX, le Tribunal ne peut se prononcer que sur des litiges d'ordre individuel, l'administration ne peut pas opposer une tardiveté fondée sur la diffusion préalable d'une information générale. Faire courir les délais de recours à compter de la date de diffusion de cette information générale, sans que les agents puissent alors contester un acte individuel leur faisant grief, reviendrait à empêcher, dans certaines circonstances, la faculté des agents ou anciens agents de contester une décision individuelle d'application les concernant. Ce n'est qu'à compter de la connaissance de la décision individuelle que les délais de recours contentieux peuvent commencer à courir, en l'espèce le bulletin de pension faisant application, pour la première fois, de la nouvelle version de l'article 36 de l'annexe IV au RPC. Dès lors les recours gracieux adressés le 20 février 2020 ont conservé les délais de recours contentieux et la requête enregistrée le 5 mai 2020, qui est dirigée contre des bulletins de pension reçus par les intéressés autour du 25 janvier 2020, n'est pas tardive.

53. Le défendeur reproche à la requête de contester une décision du Conseil de l'Atlantique nord. Certes aucune requête ne peut demander l'annulation d'une telle décision. Mais les décisions du Conseil sont susceptibles d'être contestées par la voie de l'exception, lors d'une demande en annulation d'une décision individuelle faisant application d'une décision du Conseil. C'est le cas de la présente requête, dont les auteurs demandent l'annulation de leur bulletin de pension en tant qu'il fait pour la première fois application de la nouvelle version de l'article 36 de l'annexe IV au RPC. L'exception d'irrecevabilité soulevée par le défendeur n'est donc pas fondée. La Commission des recours (CROTAN, 30 mai 2013, n°893-894) et le Tribunal (Tribunal, n°2020/1306 du 23 avril 2021 et n°2020/1310 du 10 mai 2021) ont déjà jugé la

recevabilité de requêtes dirigées contre les bulletins de salaire ou de pension qui font application de décisions du Conseil de l'Atlantique nord.

54. En quatrième lieu, le défendeur soutient que la décision attaquée laisserait la situation matérielle des requérants inchangée, ce qui rendrait irrecevable leur requête. Mais la notion de décision faisant grief n'exige pas une altération matérielle immédiate des droits des requérants. Même si le changement ne se traduit pas dès janvier 2020 par une modification du montant de la pension, l'application de la nouvelle règle est susceptible, à brève échéance, de causer un préjudice aux requérants. Ils sont recevables à contester l'application qui leur est faite d'un nouveau mode d'ajustement du montant de leur pension.

55. Les quatre exceptions d'irrecevabilité étant rejetées, et le Tribunal ne voyant aucun motif d'en soulever d'office, il déclare la requête recevable.

iii) Sur le bien fondé des moyens de la requête

56. Les requérants contestent leur bulletin de pension de janvier 2020 en se fondant exclusivement sur la prétendue illégalité de l'article 36 de l'annexe IV au RPC, dans sa version adoptée par le Conseil de l'Atlantique nord le 25 octobre 2019, dont ces bulletins font pour la première fois application.

57. Jusqu'à sa modification par la décision du Conseil de l'Atlantique nord le 25 octobre 2019, l'article 36 de l'annexe IV au RPC était ainsi rédigé:

Si le Conseil de l'Organisation débitrice de la prestation décide d'ajuster les traitements au titre du coût de la vie, cette même autorité accorde simultanément un ajustement identique des pensions en cours ainsi que des pensions dont le paiement est différé. / S'il s'agit d'un ajustement au titre du niveau de vie, le Conseil examine l'opportunité de décider d'un ajustement approprié des pensions.

Et une note de bas de page le complète ainsi:

l'article 36 du Règlement des pensions relatif aux modalités d'ajustement des prestations est interprété en toutes circonstances et quelle que soit la procédure d'ajustement des traitements en vigueur, comme suit: Toutes les fois que les rémunérations du personnel en fonction dans les Organisations coordonnées seront ajustées à quelque titre que ce soit, les pensions en cours, ainsi que les pensions dont le paiement est différé, feront à la même date l'objet d'un ajustement proportionnel identique, en se référant aux grades et échelons et aux barèmes pris en considération pour le calcul de ces pensions.

58. La nouvelle version de l'article 36 dispose:

L'Organisation ajuste les pensions, chaque année, selon des coefficients de revalorisation correspondant à l'évolution des prix à la consommation du pays du barème de calcul de chaque pension. / Elle les ajuste également en cours d'année, pour un pays donné, lorsque l'évolution des prix dans ce pays fait apparaître une hausse d'au moins 6% (...).

En ce qui concerne l'insuffisance de motivation et l'absence de fondement de la modification de l'article 36

59. Les requérants font valoir que la modification de l'article 36 de l'annexe IV au RPC ne serait pas assez motivée et n'aurait pas été précédée d'une étude d'impact suffisante.

60. Le Tribunal estime que la modification d'une norme réglementaire, telle que celle concernant la méthode de calcul de l'ajustement annuel des pensions pour les faire suivre désormais les indices de prix à la consommation, n'implique pas que tous les détails soient explicitement indiqués dans la décision attaquée. Il suffit que les personnes concernées soient en mesure de comprendre les raisons de l'adoption de l'acte qui les concerne, l'objectif qu'il poursuit et la méthode appliquée pour établir le montant de leurs droits.

61. En particulier, le 263^{ème} rapport du CCR énonce clairement que le dispositif d'ajustement des pensions doit être entièrement revu, pour recourir à une autre méthode, désormais fondée sur l'inflation, en considérant qu'elle constitue un moyen plus approprié pour protéger les revenus des pensionnés des effets de l'augmentation du coût de la vie, et assurer la pérennité du système des pensions menacé par une nette augmentation de ses coûts due, entre autres, à l'allongement de la vie.

62. S'agissant de l'argument tiré du caractère insuffisant des études préalables, le Tribunal estime qu'il existe dans le dossier assez d'éléments qui montrent que des études ont effectivement eu lieu, pour fonder la modification du mode de calcul de l'ajustement annuel. Le Conseil de l'Atlantique nord n'a pas procédé de manière arbitraire. Et il n'appartient pas au Tribunal d'examiner la pertinence de la modification de la règle de calcul de l'ajustement, ni de la comparer avec d'autres solutions qui auraient pu être mises en œuvre.

63. Ainsi, eu égard au caractère réglementaire de la disposition contestée par la voie de l'exception, les auteurs du Règlement ont pu l'adopter sans expliciter l'ensemble du raisonnement suivi pour en fonder la pertinence.

En ce qui concerne la prétendue méconnaissance de l'accord de Noordwijk

64. En premier lieu, la nouvelle rédaction de l'article 36 aurait méconnu l'accord de Noordwijk, conclu les 20 et 21 avril 1994, selon lequel seules les contributions des agents peuvent être modifiées, alors que les prestations servies ne le pourraient pas. Le Conseil aurait ainsi méconnu un principe du droit international public, «pacta sunt servanda».

65. L'examen du moyen nécessite d'analyser la nature de cet accord: contrairement aux allégations de la requête, il ne s'agit pas d'un traité international, mais d'un accord entre les organisations, les représentants du personnel et le comité coordonné des rémunérations (CCR), afin de définir les conditions de fixation et de révision de pensions. Recueillir l'accord à la fois des organisations et des représentants du personnel est une bonne méthode de gestion d'une question sociale délicate, mais ce n'est pas une obligation juridique. Seul est décisionnaire en la matière le Conseil de l'Atlantique Nord.

Il peut s'assurer que les modifications relatives à la gestion du personnel recueillent un accord général, mais il n'est pas tenu de vérifier l'accord du personnel avant de modifier le Règlement: aucune disposition de ce Règlement ni aucun principe de droit international ne donne aux représentants du personnel un pouvoir de co-décision.

66. Au surplus, comme le souligne le Secrétariat international de l'OTAN, les rapports du CCR ne sont que des recommandations, que les organes de chaque organisation peuvent appliquer ou non. L'organe décisionnel reste le Conseil de l'Atlantique nord, qui n'est pas lié par les recommandations du CCR. Enfin, en tout état de cause, cet accord prenait acte d'un compromis entre les trois comités des organisations coordonnées et suggérait qu'aucune modification n'y soit apportée au cours des cinq années qui suivaient, mais n'interdisait pas des modifications ultérieures. A aucun moment il n'a été décidé que les règles de révision des pensions seraient figées pour toujours.

67. La succession des rapports du CCR sur le sujet montre bien que la question est complexe, et que l'équilibre financier du régime de retraite est l'objectif premier qui conditionne les décisions, qui se succèdent. Nul ne peut prétendre avoir trouvé un système définitif puisque tout système de pensions repose sur un équilibre démographique et financier qui appelle des ajustements périodiques.

En ce qui concerne l'analyse des autres moyens de la requête

68. L'examen des autres moyens de la requête doit être précédé d'un rappel des règles jurisprudentielles relatives à la modification des conditions d'emploi des agents.

69. Les conditions d'engagement des fonctionnaires internationaux sont le plus souvent fixées à la fois par un contrat contenant certaines clauses d'ordre strictement individuel et par le Statut ou Règlement du personnel auquel ce contrat se réfère. Ce dernier contient en réalité deux ordres de dispositions différentes par leur nature: d'une part les dispositions relatives à l'organisation de la fonction publique internationale et à des prestations impersonnelles et variables et, d'autre part, des dispositions fixant le statut individuel de l'agent qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager. Les premières présentent un caractère réglementaire et peuvent être modifiées à tout moment dans l'intérêt du service, sous réserve du principe de non-rétroactivité et des limitations que l'autorité compétente aurait elle-même apportées à ce pouvoir de modification. Toutefois de telles modifications, dans l'hypothèse où il en résulterait un bouleversement de l'économie du contrat, seraient susceptibles d'ouvrir droit au profit de l'agent soit à résiliation du contrat, soit à indemnité.

70. A de nombreuses reprises les juridictions internationales ont été conduites à statuer sur la légalité d'ajustements des cotisations et des prestations servies aux agents ou anciens agents. S'agissant de l'OTAN, tant la Commission de recours (n°723, *Van der Laan*, 12 juillet 2007 ; - n°726, *Oudega*, 12 juillet 2007) que le Tribunal (Tribunal, n°2014/1017 du octobre 2014, §44-45; et nos 2020/1294-1296 du 23 octobre 2021, §102 ff.) ont statué dans le même sens.

71. La plupart des ajustements du mode de calcul des salaires, des contributions, des prestations et des pensions, ont été reconnus comme des modifications de nature réglementaire n'appelant pas de compensation, dès lors qu'ils étaient fondés sur des éléments objectifs d'intérêt général, tels l'allongement de la vie et l'accroissement des frais de santé et ne bouleversaient pas l'économie des contrats.

72. La nature réglementaire de la nouvelle méthode d'ajustement des pensions n'est pas contestée dans la présente requête. Les parties divergent en revanche sur les conclusions à en tirer, notamment sur la compensation à accorder aux agents du fait de cette modification.

73. Les requérants soulèvent plusieurs moyens contre la modification du mode de calcul de l'ajustement annuel des pensions servies aux requérants. Ils y voient une violation des droits acquis, une méconnaissance du principe de confiance légitime et de sécurité juridique, une rétroactivité illégale et un enrichissement sans cause de l'Organisation.

En ce qui concerne la prétendue violation des droits acquis et le prétendu bouleversement de l'économie générale des contrats

74. Pour apprécier si un droit acquis a été violé en matière de pensions, les juridictions internationales s'accordent pour considérer les trois éléments qu'il faut examiner: le caractère fondamental et essentiel de la modification des conditions d'emploi, le caractère objectif des nouvelles dispositions et l'ampleur des conséquences de la mesure.

75. Pour ce qui est du premier critère, le Tribunal rejoint les parties qui s'accordent à considérer que le principe de l'ajustement des pensions est bien un principe général s'imposant aux administrations. Mais il y a débat sur le point de savoir si l'administration pouvait modifier la méthode de calcul comme elle l'a fait.

76. Les requérants font valoir que l'ajustement viendrait rompre le principe de la solidarité entre actifs et pensionnés. Cela revient au point de savoir si le changement de méthode de calcul de l'ajustement annuel des pensions, désormais aligné sur un indice des prix et non plus sur la rémunération des actifs de la même organisation, bouleverse ou non l'économie générale des contrats. Aucune méthode d'ajustement n'a été consacrée de manière solennelle par un texte général. Il revient à chaque organisation, et pour l'OTAN au Conseil de l'Atlantique nord, de décider quelle est la méthode la plus appropriée pour assurer aux pensionnés le revenu auquel leurs contributions pendant leur période d'activité leur ouvrent droit. Ce choix résulte d'éléments économiques complexes et techniques, par nature évolutifs selon la démographie et la situation économique des pays membres. Le fait que, jusqu'à l'ajustement contesté, l'ajustement des pensions ait été aligné sur celui des pensions peut être interprété comme l'application d'un principe de solidarité entre actifs et pensionnés; cette solidarité est une conséquence de la méthode d'ajustement choisie et non pas le motif qui la fonde. En outre, il existe une différence objective de situation entre actifs et pensionnés, qui permet à l'administration d'adopter des règles d'ajustement différentes pour les rémunérations des actifs et les pensions.

77. Le même raisonnement s'applique au parallélisme de l'évolution des pensions avec celle des salaires dans les huit fonctions publiques de référence. Il n'a jamais été posé comme principe intangible que leur évolution doit rester parallèle ; ce parallélisme en fut la conséquence mais peut être modifié si les conditions financières et économiques du régime de pensions sont modifiées.

78. En ce qui concerne la parité de pouvoir d'achat, le Tribunal constate que la faculté dont disposent les retraités de retourner s'établir dans leur pays d'origine, prévue par l'article 33 de l'annexe IV au RPC, n'a pas été modifiée par le nouvel article 36. En outre, ce nouvel article 36 comporte un paragraphe 5 qui ajoute la faculté pour un agent ayant pris sa retraite avant le 31 décembre 2019 d'exercer un droit d'option pour un autre pays avec le barème correspondant à ce nouveau pays d'établissement. Ainsi les retraités n'ont pas été privés de la faculté de choisir leur lieu de résidence et d'en changer, dans les mêmes conditions que précédemment.

79. Au surplus, le Tribunal estime que la nouvelle méthode d'ajustement des pensions n'est pas défavorable par principe aux pensionnés. Au contraire, en leur garantissant le maintien de leur pouvoir d'achat, elle vise précisément à leur assurer une absence de perte financière et pourrait s'avérer plus protectrice de leurs revenus que l'alignement sur les salaires. Et l'application d'une même méthode pendant une longue durée ne confère aucun droit acquis aux pensionnés de la voir pérennisée. Elle n'a pas non plus créé une coutume ni un principe général que les organes compétents de l'Organisation ne pourraient plus modifier. Le Conseil de l'Atlantique nord garde la faculté d'introduire une nouvelle méthode si les circonstances le nécessitent; c'est un des moyens de garantir la pérennité du système de pensions au fur et à mesure des évolutions économiques et démographiques qui peuvent affecter l'équilibre du régime.

80. Or le contexte économique a beaucoup évolué au cours des décennies, en raison de la hausse constatée des pensions servies et de l'accroissement du nombre des pensionnés beaucoup plus rapide que celui des actifs. Dès lors le Conseil de l'Atlantique nord a pu légalement, sans qu'il s'agisse d'un bouleversement de l'économie générale des contrats ni d'une violation des droits acquis, modifier pour l'avenir la règle d'ajustement des pensions afin de garantir la stabilité financière de ce système de pensions et de garantir le pouvoir d'achat de la pension servie à chaque pensionné. En outre, il n'était pas tenu de prévoir une période transitoire avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition.

En ce qui concerne la violation du principe de sécurité juridique, de non rétroactivité et de l'interdiction de l'enrichissement sans cause

81. Le principe de sécurité juridique repose sur l'existence de règles claires, précises et stables auxquelles l'administration se soumet.

82. Les requérants prétendent que la modification de l'article 36 porterait atteinte à la sécurité juridique en remettant unilatéralement en cause la méthode d'ajustement de la pension servie aux agents. En versant des cotisations tout au long de leur carrière, les agents l'auraient fait sur la base des prestations auxquelles ils s'attendaient alors.

83. Lorsque les agents sont entrés au service de l'Organisation, leur contrat et le RPC leur garantissaient l'existence d'une pension future et sa revalorisation. Mais, pour le Tribunal, ils n'avaient reçu aucun droit à telle ou telle méthode d'ajustement des pensions, par nature dépendante de critères évolutifs, surtout au cours de la très longue période pouvant s'écouler entre l'entrée en service de l'agent, son départ en retraite et son décès. La modification de la méthode d'ajustement des pensions ne remet pas en cause la situation des requérants, qui continuent à bénéficier d'une pension, partie intégrante de leur contrat passé, et à la voir révisée annuellement. Aucun droit à pension n'a été affecté par la modification de l'article 36. Au surplus, la nouvelle méthode d'ajustement a pour objet et pour effet de leur apporter la garantie de ne pas voir leur pouvoir d'achat affecté. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de la sécurité juridique doivent être écartés.

84. Les requérants développent aussi une argumentation tendant à montrer que la modification de l'article 36 produirait des effets antérieurs à son entrée en vigueur. Mais tel n'est pas le cas: la modification de l'article 36 ne s'applique qu'aux pensions servies à compter du 1^{er} janvier 2020 et nullement à celles versées auparavant.

85. Les requérants voient une rétroactivité dans le fait que la modification de l'article 36 s'applique à des agents qui ont pris leur retraite avant le 1^{er} janvier 2020 et voient ainsi le calcul de leur pension modifié à l'avenir. Mais il ne s'agit pas là d'une rétroactivité. En effet, le régime des pensions coordonné est fondé sur le principe de la solidarité, selon lequel les droits à pension ne sont pas calculés en rétrocession différée des contributions versées par les agents au cours de leur vie active, mais pour maintenir un niveau de vie en rapport avec leurs fonctions passées et pour assurer la pérennité du système. Il est donc loisible aux organes compétents de l'Organisation de modifier pour l'avenir les règles de calcul de la pension, en appliquant ce nouveau mode aux agents déjà pensionnés. En outre, voir là une rétroactivité interdirait de modifier les règles de calcul de la pension des agents déjà retraités et ne laisserait à l'administration que d'étroites marges de manœuvre dont les effets seraient très lents et différés, pouvant conduire à mettre en danger l'équilibre financier du système.

86. Enfin, il n'y a aucun enrichissement sans cause de l'Organisation puisque les taux de cotisation des actifs et les modalités d'ajustement des pensions n'ont pas pour effet de rétrocéder de quelconques sommes à l'Organisation mais d'assurer l'équilibre interne du régime des pensions. Il n'est pas contesté que le taux de contribution retenu est nécessaire au versement des pensions des anciens agents de l'OTAN.

87. L'ensemble de ces moyens sera donc rejeté.

88. Pour l'ensemble de ce qui précède, les requérants ne sont pas fondés à demander que la nouvelle version de l'article 36 de l'annexe IV au RPC, issue de la décision du Conseil de l'Atlantique nord du 25 octobre 2019, soit déclaré illégal. Par voie de conséquence, leurs conclusions tendant à l'annulation de leurs bulletins de pension de janvier 2020 doivent être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires

89. Les conclusions à fins d'annulation des décisions attaquées étant rejetées, les conclusions présentées aux fins de réparation du préjudice allégué du fait de ces décisions sera rejeté par voie de conséquence.

E. Frais

90. L'article 6.8.2 de l'annexe IX du RPC dispose:

Au cas où il admet que le/la requérant(e) avait de bonnes raisons d'introduire le recours, le Tribunal ordonne que l'organisme OTAN rembourse, dans des limites raisonnables, les frais justifiés exposés par le/la requérant(e) [...]

91. Ces dispositions s'opposent à ce que les requérants, dont les conclusions ne sont pas accueillies, reçoivent une quelconque somme à ce titre.

F. Décision

PAR CES MOTIFS,

le Tribunal décide que:

- La requête est rejetée.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} juin 2021.

(signé) Laurent Touvet, vice-président
(signé) Laura Maglia, greffière

Copie certifiée conforme
La greffière
(signé) Laura Maglia