

## QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

### Affaire RAOOF

#### Jugement No 1536

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Abdul Raof le 14 novembre 1994 et régularisée le 29 septembre 1995, la réponse de l'Organisation du 8 novembre 1995, la réplique du requérant du 7 février 1996 et la duplique de l'UNESCO du 21 mars 1996;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant indien né en 1923, a pris sa retraite le 30 juin 1985, après quinze années de service à l'UNESCO, toutes passées sur le terrain. Son dernier lieu d'affectation, où il servait depuis novembre 1976, était Samchi, au Bhoutan. Il avait alors le grade D.1, échelon 4.

Il était participant à la Caisse d'assurance maladie de l'Organisation. Il est prévu dans le Règlement de cette Caisse qu'un membre du personnel qui prend sa retraite à l'âge de cinquante-cinq ans ou après cet âge et qui est participant à ce moment-là depuis au moins dix ans peut conserver le bénéfice de l'assurance pour lui-même et pour les personnes à sa charge en tant que participant "associé". Aux termes de l'article 5.3 du Règlement, le participant est tenu de solliciter ce statut dans les trois mois qui suivent son départ en retraite.

Dans une lettre du 20 mai 1987 adressée au service de l'assurance maladie, le requérant a demandé à continuer d'être assuré, en offrant de régler les primes qu'il pourrait éventuellement devoir depuis juillet 1985. Dans une réponse datée du 9 juillet 1987, le chef de la Division des pensions et de l'assurance a fait savoir qu'il renvoyait la question au Conseil de gestion de la Caisse.

Dans une lettre datée du 26 juillet 1987, le requérant a informé le chef de la Division qu'il n'avait appris qu'à la mi-mai qu'il lui était possible d'être assuré après son départ en retraite et a demandé que son cas fasse l'objet d'un traitement particulier pour des raisons humanitaires.

Dans une lettre du 29 décembre 1988, le chef de la Division a informé le requérant que le Conseil de gestion avait rejeté sa demande pour cause de forclusion.

Le requérant a cherché à obtenir une révision, mais le secrétaire du Conseil lui a fait savoir dans une lettre du 10 octobre 1990 que le Conseil avait de nouveau rejeté sa demande.

Dans une lettre du 26 novembre 1990, le requérant a formé un recours devant le Directeur général. Dans une lettre du 10 janvier 1991, le directeur du Bureau du personnel l'a informé, au nom du Directeur général, que celui-ci n'avait pas compétence pour se prononcer sur ces questions.

Le 2 mars 1991, le requérant a déposé un avis d'appel devant le Conseil d'appel. Dans un rapport du 11 juin 1992, la majorité des membres a recommandé d'inviter le Conseil de gestion à revoir sa décision.

Dans une lettre du 20 juillet 1992, le Directeur général a informé le requérant que, sur la recommandation du Conseil d'appel, il renvoyait l'affaire au Conseil de gestion pour "réexamen".

Dans une lettre du 28 octobre 1992, le secrétaire du Conseil de gestion a informé le requérant qu'il maintenait sa

précédente décision.

Dans une lettre du 29 novembre 1992, le requérant a de nouveau fait appel devant le Directeur général en demandant l'autorisation de saisir le Tribunal de son affaire en cas de rejet.

Le directeur du personnel l'a informé dans une lettre du 18 janvier 1993 que le Directeur général, n'ayant pas de compétence pour ce qui touche les décisions du Conseil de gestion, ne voyait pas "la nécessité ... de prendre une quelconque décision" sur sa demande de dispense de la procédure d'appel interne.

Le 15 avril 1993, le requérant a saisi le Comité d'appel d'un nouveau recours en demandant qu'une suite soit donnée à la recommandation majoritaire du 11 juin 1992. Dans un nouveau rapport, daté du 13 juin 1994, la majorité des membres du Conseil d'appel a recommandé de rejeter l'appel du requérant tout en recommandant de modifier la règle de la Caisse relative aux délais à respecter.

Dans une lettre du 12 août 1994, le Directeur général a rejeté l'appel du requérant comme "irrecevable" et dénué de fondement "en droit ou en fait". Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision du Directeur général est entachée d'erreurs de droit et de fait.

Citant le cas d'un autre fonctionnaire à la retraite qui, après l'expiration du délai prévu à l'article 5.3 du Règlement, avait demandé, avec succès, d'être réadmis à la Caisse en tant que participant associé, le requérant allègue que l'Organisation a l'autorité voulue pour prolonger les délais ou y déroger et qu'elle a fait preuve de discrimination à son égard en lui opposant un refus sur ce point.

D'après le requérant, des faits essentiels ont été omis. Isolé dans un lieu d'affectation éloigné, il a fait fond sur une information erronée que l'UNESCO lui avait fournie antérieurement selon laquelle il ne pouvait pas continuer de participer à la Caisse plus de six mois après avoir pris sa retraite. Mais, dès qu'il a appris qu'il pouvait avoir le statut de participant associé, il en a fait la demande.

Le requérant demande l'annulation de la décision du 12 août 1994, sa réadmission à la Caisse d'assurance maladie en qualité de participant associé et les dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO soutient que la requête est irrecevable *ratione temporis*. Etant donné que la requête soulève les mêmes questions que celles qui ont fait l'objet du premier recours du requérant, le délai prévu à l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal a commencé à courir à la date où le requérant a reçu la lettre du Directeur général du 20 juillet 1992 ou, au plus tard, lorsqu'il a reçu la lettre du 28 octobre 1992 du secrétaire du Conseil de gestion l'informant que ce Conseil avait "maintenu le délai".

Sur le fond, l'Organisation fait observer qu'il est implicite dans le Règlement de la Caisse que celui-ci ne permet pas de déroger au délai prévu à l'article 5.3 ni de le proroger. Le fait que le Conseil ait à tort fait une exception dans un autre cas ne donne aucun droit au requérant.

L'UNESCO avait informé ce dernier, comme elle y était tenue, du règlement applicable en le lui envoyant au moment du recrutement. D'ailleurs, le fait de reconnaître dans sa lettre du 20 mai 1987 qu'il "a oublié" de demander d'être maintenu au bénéfice de l'assurance montre bien qu'il savait déjà qu'il aurait dû faire cette demande plus tôt.

D. Dans sa réplique, le requérant s'efforce de réfuter les arguments que l'UNESCO a développés dans sa réponse. L'UNESCO lui avait effectivement envoyé le Règlement de la Caisse en 1976 parmi quelque seize annexes à une lettre de nomination, mais il est injuste de prétendre qu'il l'ait encore à sa disposition après avoir passé de nombreuses années dans des lieux d'affectation éloignés. Il maintient ses prétentions.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO développe les arguments avancés dans sa réponse.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 10 octobre 1970 et, hormis une interruption de dix mois en 1976, y est resté jusqu'au 30 juin 1985, date où il a pris sa retraite.

2. En application de l'article 5.3 du Règlement de la Caisse d'assurance maladie, il avait la faculté de demander son

admission à la Caisse en qualité de participant associé dans les trois mois suivant sa cessation de service. A l'époque, il n'a pas exercé cette faculté. Ce n'est que le 20 mai 1987 qu'il a écrit une lettre pour solliciter son admission en déclarant qu'il avait oublié de le faire à temps. Le Conseil de gestion a refusé de donner suite à sa demande pour cause de forclusion et l'en a informé par une lettre datée du 29 décembre 1988.

3. Après que le requérant ait fait d'autres démarches et reçu des explications complémentaires, le Conseil de gestion a accepté de rouvrir le dossier et a réexaminé l'affaire le 4 octobre 1990. Toutefois, ayant à nouveau décidé de rejeter la demande d'admission du requérant, il l'en a informé par une lettre datée du 10 octobre 1990.

4. Dans une lettre du 26 novembre 1990, le requérant a demandé au Directeur général de l'Organisation, conformément au paragraphe 7 a) du Statut du Conseil d'appel, de revoir la décision du Conseil de gestion. En réponse, le directeur du Bureau du personnel a fait savoir, le 10 janvier 1991, que le Directeur général n'avait pas compétence pour se prononcer sur une demande d'admission à la Caisse et encore moins pour annuler une décision du Conseil de gestion; d'après l'article 22.3 du Règlement de la Caisse, l'entière responsabilité en revenait à ce dernier.

5. Le 2 mars 1991, le requérant a saisi le Conseil d'appel. Dans son rapport du 11 juin 1991, ce dernier, ayant estimé à la majorité de ses membres que le Conseil de gestion avait traité d'une manière contradictoire le dossier du requérant et un autre dossier semblable, exprimait l'avis que le Directeur général devrait inviter le Conseil de gestion à revoir sa décision, car il s'agirait là d'une mesure "simplement conforme aux principes d'équité et d'égalité de traitement". Le cas que la majorité des membres du Conseil d'appel avaient évoqué en comparaison était celui d'un autre fonctionnaire retraité dont la demande d'admission était en retard de trois mois, mais qui n'en avait pas moins été admis par le Conseil de gestion en qualité de participant associé.

6. Le Directeur général a soumis l'opinion majoritaire du Conseil d'appel au Conseil de gestion pour que celui-ci puisse réexaminer l'affaire du requérant, ce que ce Conseil a effectivement fait. Le Conseil a rappelé la règle expresse selon laquelle aucune demande "n'est recevable" au-delà du délai prescrit, a fait observer qu'aucune disposition ne prévoyait de dérogation et que la règle avait toujours été strictement appliquée, sauf dans le cas invoqué qui constituait un précédent malheureux à ne pas suivre; il a confirmé sa décision et en a informé le requérant par une lettre du 28 octobre 1992.

7. Dans une lettre datée du 29 novembre 1992, le requérant a demandé au Directeur général de revoir la décision en question ou bien de l'autoriser, en application de la disposition 111.2 b) du Règlement du personnel, à saisir directement le Tribunal en arguant qu'un autre recours devant le Conseil d'appel ne servirait pas à grand-chose.

8. Dans une lettre du 18 janvier 1993, le directeur du personnel a informé le requérant, au nom du Directeur général, que les demandes d'admission à la Caisse et les modifications des décisions prises par le Conseil de gestion ne relevaient pas de sa compétence. Le Directeur général - lisait-on ensuite dans la lettre - ne donnait pas son accord à la saisine directe du Tribunal : "une fois examiné tous les éléments pertinents de votre dossier, rien ne justifie qu'il se prononce sur cette demande".

9. Le 15 avril 1993, le requérant a de nouveau formé un recours devant le Conseil d'appel, en se prévalant cette fois-ci de son droit de voir une suite donnée à la recommandation formulée par la majorité des membres le 11 juin 1992. Il a déclaré que cette recommandation, ayant été acceptée par le Directeur général, liait tous les organes administratifs de l'Organisation, que le Conseil de gestion n'avait pas pouvoir pour contester les conclusions du Conseil d'appel et qu'il était juridiquement tenu de donner suite à la recommandation formulée, et d'admettre le requérant en qualité de participant associé.

10. Le Conseil d'appel a présenté son rapport le 13 juin 1994. Il y rejetait l'argument du requérant selon lequel la recommandation précédente de la majorité de ses membres tendant à ce que le Conseil de gestion réexamine l'affaire du requérant impliquait une révision en sa faveur. Tout ce qui était attendu du Conseil de gestion était qu'il prenne en considération toutes les circonstances de l'affaire et parvienne à une décision, qui pourrait aller dans un sens comme dans l'autre. En l'occurrence, le Conseil avait pris une décision négative et avait expliqué pourquoi. Le Conseil d'appel a estimé qu'il ne devait pas y avoir de règle interdisant toute dérogation et ne laissant aucun pouvoir d'appréciation au Conseil de gestion, et a suggéré de modifier l'article 5.3 en conséquence. Il n'en a pas moins recommandé, à la majorité de ses membres, de rejeter l'appel, ce que le Directeur général a fait dans une lettre au requérant du 12 août 1994 en arguant que l'appel était à la fois irrecevable et dénué de fondement en droit et en fait. Telle est la décision attaquée dans la présente requête, déposée le 14 novembre 1994.

## Sur la recevabilité

11. L'Organisation plaide l'irrecevabilité de la requête au motif qu'elle est, en substance, identique au premier appel interjeté devant le Conseil d'appel. La décision, prise par le Directeur général sur la recommandation de la majorité des membres du Conseil, formulée le 11 juin 1992, était contenue dans la lettre du 20 juillet 1992. De ce fait, le délai de quatre-vingt-dix jours, fixé par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal pour l'introduction d'une requête, a commencé à courir à la date de notification de cette décision ou, au plus tard, lorsque le Conseil de gestion a confirmé sa décision dans la lettre du 28 octobre 1992. D'après la défenderesse, si le requérant n'était pas satisfait de la décision prise au sujet de son premier appel, il n'avait qu'à introduire une requête auprès du Tribunal dans les temps requis.

12. La défenderesse est dans l'erreur. Le requérant, n'ayant pas à se plaindre de la recommandation formulée le 11 juin 1992 par la majorité des membres du Conseil d'appel et approuvée par le Directeur général, n'avait pas de raison d'introduire une requête contre une décision du Directeur général prise en sa faveur. Dans son second appel, il ne soulevait pas la même question que dans le premier. Le requérant demandait sans doute la même chose, à savoir à être admis à la Caisse en tant que participant associé, mais ses arguments étaient différents et soulevaient une nouvelle question : le Conseil de gestion était-il obligé de donner suite à la recommandation de la majorité des membres du Conseil acceptée par le Directeur général ?

13. Le Directeur général n'ayant pas donné son accord à la saisine directe du Tribunal, le requérant n'avait pas d'autre choix que de suivre à nouveau la procédure d'appel interne pour aboutir à la décision définitive du 12 août 1994 qu'il attaque maintenant. La défenderesse n'allègue pas que le requérant a déposé cette requête plus de quatre-vingt-dix jours après la date à laquelle il a reçu la lettre du 12 août 1994. Il s'ensuit que la requête est recevable.

## Sur le fond

14. L'article 5.3 du Règlement de la Caisse se lit comme suit :

"Un membre ... retraité qui opte pour l'admission à la Caisse en qualité de participant associé doit demander cette admission lorsqu'il quitte l'Organisation. Aucune demande présentée plus de trois mois après cette date n'est recevable..."

Le requérant soulève deux questions :

- 1) Est-ce que le Conseil de gestion a la faculté d'accorder une dérogation à l'article 5.3 du Règlement de la Caisse ?
- 2) Dans l'affirmative, est-ce qu'il a exercé cette faculté convenablement dans le cas du requérant ?

Celui-ci fait état du cas de l'autre fonctionnaire retraité signalé au considérant 5 ci-dessus. Le Conseil, fait-il valoir, a rejeté, en septembre 1989, la demande de dérogation de délai de cet autre fonctionnaire mais a accepté, en février 1990, de reconsidérer sa décision et lui a finalement accordé cette dérogation. Le requérant allègue que, ce faisant, le Conseil de gestion a reconnu qu'il pouvait déroger au délai prévu à l'article 5.3 et réclame l'application du principe de l'égalité de traitement. D'après lui, la recommandation de la majorité des membres du Conseil d'appel ne pouvait signifier qu'une chose, à savoir que le Conseil de gestion devait annuler sa première décision. Mais, peu importe qu'il en soit ainsi ou bien que le Conseil d'appel ait eu raison de penser que le Conseil de gestion pouvait prendre une décision dans un sens ou dans l'autre : ce qui importe, aux fins de l'argumentation du requérant, c'est que le Conseil d'appel a admis la possibilité de lui accorder la qualité de participant associé. En acceptant la recommandation, le Directeur général a, lui aussi, reconnu implicitement que le Conseil de gestion avait cette faculté. Le requérant ne dit pas que l'article 5.3 est caduc, mais seulement que le Conseil de gestion a reconnu avoir le droit, dans certaines circonstances, de déroger au délai en question.

15. Le libellé de l'article 5.3 ne laisse place à aucune dérogation. Au demeurant, même s'il n'en était pas ainsi, le requérant ne pourrait prétendre que son propre cas présente un caractère exceptionnel. Il a reçu deux fois un exemplaire du Règlement de la Caisse, en 1970 puis en 1976, et l'Organisation n'était pas tenue d'attirer son attention sur telle ou telle disposition. C'est là un principe que le Tribunal a affirmé dans le jugement 167 (affaire Taylor Ungaro) au considérant 3.

16. La réponse à l'allégation de violation du principe d'égalité formulée par le requérant est que l'admission de l'autre fonctionnaire retraité en qualité de participant associé était une décision erronée. Cette décision n'avait pas à être suivie et le Conseil de gestion a eu raison de se refuser à la suivre. L'égalité de traitement signifie l'égalité dans le respect du droit et non pas dans sa violation.

17. La recommandation de la majorité des membres du Conseil d'appel concernant le premier appel du requérant a été expliquée dans le rapport du Conseil sur le deuxième appel : le Conseil de gestion était supposé rouvrir le dossier et aboutir à une décision quelle qu'elle soit. Peu importe que le Conseil d'appel ou le Directeur général ait estimé que le Conseil de gestion avait la faculté de déroger au délai fixé : le Conseil n'a pas cette faculté puisque le libellé de l'article pertinent l'exclut. Partant, la deuxième question soulevée par le requérant n'est pas pertinente.

18. Enfin, le requérant allègue une irrégularité de procédure, parce qu'un représentant du Directeur général a assisté à la réunion tenue par le Conseil de gestion le 7 octobre 1992. Ce qui est en jeu en l'espèce, c'est le refus du Conseil de gestion - et non pas celui du Directeur général - d'admettre le requérant en qualité de participant associé, refus fondé sur son interprétation de l'article en cause. Il s'agit d'une question qui a été pleinement débattue devant le Tribunal. La présence du représentant du Directeur général à la réunion du Conseil n'était pas un facteur déterminant et n'a pas entraîné de déni de justice. L'argument est donc rejeté.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

(Signé)

William Douglas  
Mella Carroll  
Mark Fernando  
A.B. Gardner