

VINGT-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire WEST

Jugement No 165

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par le sieur West, Burnell, en date du 18 octobre 1969, rectifiée le 28 novembre 1969, la réponse de l'Organisation datée du 6 mars 1970, la réplique du requérant du 2 avril 1970 et la duplique de l'Organisation datée du 20 mai 1970;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et la disposition 303.131 du Règlement du personnel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le sieur West a été engagé par la FAO le 31 mars 1952, en qualité d'expert d'assistance technique, dans le cadre d'activités menées par l'Organisation au titre du Programme élargi d'assistance technique (PEAT) des Nations Unies. La lettre d'engagement ne contenait aucune indication au sujet de l'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le contrat d'engagement, qui était d'une année, fut renouvelé pour une année le 31 mars 1953, le 31 mars 1954, et le 31 mars 1955 pour deux années, c'est-à-dire jusqu'au 30 mars 1957.

B. Par une lettre en date du 23 janvier 1957, le chef du personnel par intérim informa le sieur West qu'étant mis au bénéfice d'une "nomination au titre du Programme" à compter du 1er février 1957 (c'est-à-dire un engagement de durée indéfinie que l'on accordait à quelques experts qui, en raison de leur polyvalence et de la nature de leur spécialité, étaient appelés à faire carrière au service du PEAT) il était admis à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies ayant adopté les dispositions rendant possible son affiliation. La lettre précisait qu'il n'avait pas droit à la validation de ces services antérieurs. Néanmoins, le requérant demanda que ses années de service de 1952 à 1957 fussent validées. Cette demande fut rejetée le 30 septembre 1958 par le Secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO, décision qui ne fut pas contestée par le requérant. En 1964, le requérant retira sa demande de validation. Cette demande ayant été écartée successivement par le Comité des pensions de la FAO puis par le Comité permanent des pensions des Nations Unies, le requérant fit appel au Tribunal administratif des Nations Unies, lequel est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des dispositions des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, introduites par des membres du personnel des organisations affiliées à la Caisse, parmi lesquelles figure la FAO. Toutefois, dans son appel, le requérant ne contesta pas seulement la décision de non-validation mais soutint également qu'en vertu de ses contrats d'emploi depuis son premier engagement, l'Organisation aurait dû l'affilier à la Caisse commune des pensions. Par son jugement no 119, le Tribunal administratif des Nations Unies rejeta la demande relative à la validation au motif que l'article III des Statuts de la Caisse, selon la rédaction en vigueur pendant la période considérée, ne prévoyait la validation que pour ceux qui avaient été exclus de l'affiliation du fait que leur contrat initial d'engagement était de moins d'un an, ce qui n'était pas le cas du sieur West. D'autre part, il s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande relative à l'affiliation, car il a estimé qu'il s'agissait d'une question d'interprétation de contrats d'engagement du personnel de la FAO qui n'est pas de son ressort.

C. Cela étant, le sieur West adressa, le 20 novembre 1968, au Directeur général de la FAO une demande tendant à ce que celui-ci "prenne les dispositions nécessaires pour remédier au préjudice financier qu'il subissait du fait que l'Administration avait omis de l'affilier à la Caisse des pensions en 1953 quand il avait acquis le droit à cette affiliation". Il lui fut répondu, le 19 décembre 1968, que sa demande était tardive. L'Organisation précisait, dans cette même communication, que l'intention n'avait jamais été que les experts du Programme élargi d'assistance technique employés par la FAO et par d'autres organisations, titulaires de contrats d'engagement du genre de ceux qu'avait obtenus le requérant, fussent être affiliés à la Caisse commune des pensions et qu'en réalité ils n'avaient jamais eu droit à y être affiliés. Saisi de l'affaire, le Comité de recours de la FAO conclut, à la majorité de ses

membres, que le recours était recevable et recommanda au Directeur général de prendre les mesures nécessaires pour que le sieur West soit affilié à la Caisse commune des pensions avec effet à compter du 30 mars 1954, avec validation de ses deux années de service antérieures. L'un des membres du Comité avait estimé, à la différence, que le recours était tardif (notamment parce que le sieur West n'avait pas exercé son droit de recours en 1957 au moment de son affiliation) et, de toute manière mal fondé, car, compte tenu des décisions du Bureau de l'assistance technique prises à l'époque, la FAO n'aurait pas pu affilier le requérant à la Caisse pendant la période 1952-1957. Le 8 août 1969, le Directeur général informa le requérant qu'il ne pouvait faire siennes les conclusions de la majorité des membres du Comité de recours déclarant que le recours n'était pas tardif et qu'en conséquence il ne pouvait donner suite à ses recommandations.

D. Dans la requête, dirigée contre la décision du Directeur général datée du 8 août 1969, dont il a saisi le Tribunal de céans, le sieur West fait valoir que, lorsque son contrat fut renouvelé pour une nouvelle année en mars 1953, l'article II des Statuts de la Caisse commune des pensions reconnaissait le droit à l'affiliation à tout membre à plein temps du personnel ayant un contrat d'engagement d'une année ou plus, à moins que ledit contrat n'exclue sa participation à la Caisse, et la disposition 331.2 (Conditions d'admission) du Manuel de la FAO, disposition qui demeura en vigueur du 2 août 1951 au 20 septembre 1954, consacrait ce principe, mais précisait que les experts rémunérés au moyen de fonds du PEAT nommés pour moins de deux ans n'étaient pas admis à participer à la Caisse commune des pensions. Or, ni la lettre de nomination, ni les conditions types d'emploi des experts, non plus que le mémorandum administratif no 6 du 13 octobre 1952, ne mentionnaient la question des pensions. L'exclusion possible prévue par l'article II des Statuts de la Caisse n'ayant pas été spécifiée, il s'ensuit que le requérant aurait dû être affilié le 31 mars 1954 lorsqu'il eut accompli deux années de service ininterrompu. Etant affecté à Bagdad, il n'avait pas sous la main les textes applicables à la Caisse des pensions et l'Organisation a négligé de les lui fournir. Lorsque finalement, en 1964, il réalisa qu'il lui était possible de faire appel, la FAO l'a mal renseigné en lui conseillant de s'adresser au Tribunal administratif des Nations Unies. Le requérant considère qu'il est particulièrement injuste de prétendre que sa requête est tardive. Jusqu'en 1964, il a cru l'Organisation quand celle-ci affirmait qu'il n'avait pas droit à l'affiliation. Dès qu'il a constaté son erreur, il a agi dans les délais. Il ajoute que le Tribunal des Nations Unies et la majorité des membres du Comité de recours n'ont pas retenu la forclusion et ont déclaré son recours recevable. D'autre part, s'il est vrai que de la mi-année 1954 jusqu'en 1958, la disposition 341.122 excluait les experts de l'affiliation, c'était une iniquité qui a été reconnue comme telle en 1958 quand on a changé cette règle; d'ailleurs, ce fait n'excuse pas l'Organisation de ne l'avoir pas affilié en mars 1954 en vertu de la section 331.2 alors en vigueur.

E. Dans ses mémoires en réponse, l'Organisation maintient que la requête est irrecevable parce que tardive; les délais de recours doivent être impératifs, dit-elle, car s'ils ne l'étaient pas, les situations administratives demeureraient à jamais incertaines. Le requérant savait fort bien - à l'instar de tous les experts - qu'il n'était pas affilié à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et qu'il n'avait pas droit à l'affiliation. Preuve en est le fait que par sa première réclamation en 1958, il a demandé la validation de ses services antérieurs en invoquant, à l'appui de sa demande, les dispositions des Statuts de la Caisse qui précisait que la validation n'était possible que pour des services antérieurs non assortis du droit à pension. Aucune retenue n'était effectuée sur le traitement du requérant à titre de cotisation à une caisse de pensions. S'il avait considéré alors qu'il aurait dû être affilié à la Caisse, le sieur West aurait dû introduire un recours dans ce sens à cette époque. L'Organisation n'avait pas à lui fournir les textes fondamentaux relatifs à la Caisse des pensions puisqu'il n'y était pas affilié, et lorsqu'elle lui a fait savoir que le Tribunal des Nations Unies était compétent pour connaître de son recours, elle ne l'a pas induit en erreur puisque, jusqu'alors, l'objet du litige était le refus de la validation des services antérieurs, question qui est bien du ressort dudit Tribunal.

F. En matière de réclamation d'un employé contre son employeur, la prescription va de six mois à cinq ans, selon les législations nationales. Certaines organisations internationales, notamment l'Organisation météorologique mondiale et l'Organisation internationale du Travail, ont des dispositions explicites à ce sujet. Les textes de la FAO (dispositions 302.3101 et 302.3102) sont moins clairs mais consacrent néanmoins le principe. Dix-huit années s'étant écoulées depuis 1951, il est raisonnable d'affirmer qu'il y aurait prescription, à supposer qu'un droit eût existé au départ.

G. Sur le fond, l'Organisation relève que le requérant reconnaît que sur la base de la disposition 341.122, qui a remplacé la disposition 331.2 du Manuel du personnel à compter du 20 septembre 1954, les experts du PEAT n'étaient pas admis à l'affiliation à la Caisse commune des pensions sauf s'ils y avaient été affiliés précédemment, mais qu'il aurait dû, pour sa part, être affilié avant cette date en vertu de la disposition 331.2, lorsqu'il eut accompli deux années de service consécutives. Toutefois, ladite disposition ne faisait que préciser que les experts du PEAT

nommés pour moins de deux ans n'avaient pas droit à l'affiliation et c'est par argument a contrario que le requérant entend interpréter la disposition comme signifiant que les experts nommés pour plus de deux ans avaient droit à l'affiliation. Une telle interprétation a contrario est insoutenable, estime l'Organisation, et même si on l'admettait, il faudrait entendre par "nomination pour plus de deux ans" des contrats d'engagement d'une durée de deux années au moins et non des services ininterrompus de deux années ou plus accomplis sur la base de contrats successifs de moins de deux années chacun. Elle ajoute qu'il convient d'interpréter la disposition 331.2 au regard des conditions d'emploi de tous les experts du PEAT. Elle rappelle à ce sujet que le Programme a été créé en 1949 par la Résolution 222 (IX) du Conseil économique et social et la Résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, et que l'exécution de certaines parties techniques du Programme avaient été confiées à des agences spécialisées telles que la FAO, à la disposition desquelles des fonds avaient été placés pour l'engagement d'experts. Parmi les fonctions du Bureau chargé de coordonner l'exécution du Programme (Bureau de l'assistance technique ou TAB) figurait l'établissement de procédures administratives uniformes, notamment pour ce qui était des conditions d'engagement des experts. Chaque organisation devait donner effet aux dispositions du TAB en promulguant elle-même les règlements nécessaires. Or la politique du TAB telle qu'elle a été formulée en consultation avec d'autres organisations, y compris la FAO, responsables de l'exécution du Programme du PEAT, était la suivante. Ces membres du personnel ordinaire des organisations qui avaient été admis à la Caisse des pensions et s'étaient trouvés affectés par la suite à des postes du PEAT avaient droit à continuer de participer à la Caisse. En ce qui concerne les experts recrutés en vue expressément du service pour le PEAT, d'avril 1950 à janvier 1952, la politique du TAB a consisté à exclure de la Caisse les experts nommés pour moins de deux ans, tandis que la situation des experts nommés pour deux ans au moins était laissée en suspens en attendant les résultats d'études complémentaires. De janvier 1952 à avril 1953, la politique du TAB a consisté à exclure les experts nommés pour une courte durée, c'est-à-dire les experts titulaires de contrats d'engagement de moins de trois ans. Les experts titulaires de contrats "à long terme" - trois ans au moins - étaient soumis aux règles normales appliquées par les organisations participant au PEAT pour leur personnel ordinaire. Cela impliquait entre autres choses l'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. A partir d'avril 1953, et jusqu'à ce que des amendements fussent introduits en 1956 et 1958, seuls les experts qui étaient affectés à des "postes continus" (postes créés en vue de l'exécution d'une fonction appelée à se poursuivre pendant cinq années au moins) avaient droit à l'affiliation à la Caisse, car seuls, eux, étaient soumis aux règles normales applicables aux membres du personnel ordinaire. L'Organisation estime que la disposition 331.2 en vigueur du 2 août 1951 au 20 septembre 1954 correspond exactement à ce qu'était la politique du TAB à l'époque où elle fut promulguée, à savoir que les experts nommés pour moins de deux ans n'avaient pas droit à l'affiliation, la situation des experts engagés pour deux ans au moins n'étant pas précisée. L'argument a contrario invoqué par le requérant n'est donc pas admissible. Lorsque la deuxième édition du Manuel du TAB entra en vigueur, le 1er avril 1953, c'est-à-dire le lendemain de la date du premier renouvellement du contrat du requérant, elle restreignait l'affiliation aux titulaires de postes dits "continus", c'est-à-dire de postes différents de celui du requérant. D'ailleurs, même si les experts engagés pour deux années au moins avaient eu droit à l'affiliation, ce qui n'est pas, le requérant n'en aurait pas moins été exclu car, lors de la onzième réunion du TAB en mai 1951, il fut expressément décidé que l'addition de contrats successifs de courte durée n'équivalait pas à un contrat de longue durée. Enfin, l'Organisation ajoute que non seulement les textes de la FAO relatifs à l'affiliation et ceux du TAB tels qu'ils étaient en vigueur à l'époque excluaient la participation du requérant à la Caisse commune des pensions, mais encore les dispositions générales de la FAO relatives aux conditions d'emploi des experts du PEAT prévoyaient, elles aussi, cette exclusion. Ainsi, le mémorandum administratif no 233, supplément 15, en vigueur du 31 janvier 1951 au 13 octobre 1952, disposait ce qui suit à son paragraphe 20 : "Caisse des pensions: étant engagés pour une courte durée, les agents ne peuvent participer à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies." Ce mémorandum administratif précisait qu'il donnait suite aux décisions du TAB (TAB-R/35 et TAB-R/66, Rev. no 1). D'autre part, le mémorandum administratif no 6 du 13 octobre 1952, qui fait suite au mémorandum no 233 précité, et qui était applicable aux experts engagés pour moins de trois ans, ne contenait aucune disposition au sujet de l'affiliation à la Caisse commune des pensions, bien qu'à son paragraphe 11 se trouvât une clause détaillée relative à "la sécurité sociale" des experts. Enfin, les sections 370/371 relatives à l'emploi des experts du PEAT, entrées en vigueur le 1er janvier 1954, ne contenaient aucune référence à la participation à la Caisse commune des pensions. L'Organisation rejette également l'argument du requérant selon lequel l'exclusion prévue à l'article II des Statuts de la Caisse n'existe que si une clause expresse d'exclusion figure dans le contrat d'engagement. L'Organisation estime, au contraire, que l'exclusion peut résulter de l'ensemble des termes du contrat y compris les textes applicables promulgués par l'Organisation), même en l'absence d'une clause expresse. L'article II précité n'impose d'ailleurs aucune condition de forme en ce qui concerne l'exclusion.

H. L'Organisation conclut, en conséquence, à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, au rejet sur le fond.

CONSIDERE :

Aux termes de l'article 303.131 du Règlement du personnel de la FAO :

"Tout fonctionnaire qui désire former un recours fait parvenir au Directeur général une lettre exposant son cas, par l'intermédiaire de son chef de département ou de son directeur de division. Si le recours est formé contre une décision administrative ou contre une mesure disciplinaire, la lettre doit être envoyée au Directeur général dans les deux semaines qui suivent la notification de la décision ou de la mesure contestée. Si le fonctionnaire désire former un recours contre la réponse du Directeur général, ou si ce dernier n'a pas répondu dans un délai de deux semaines à compter de la date d'envoi de la lettre, l'intéressé peut, au cours des deux semaines suivantes, présenter son recours par écrit au Président du Comité de recours, par l'intermédiaire du secrétaire dudit Comité.

Il résulte de cette disposition que le délai de recours contre toute décision administrative intéressant les agents de la FAO commence à courir à dater de la notification de la décision aux intéressés.

En engageant le 31 mars 1952 le sieur West par un contrat d'une année qui ne prévoyait pas l'affiliation de l'intéressé à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Directeur général a par là même pris la décision de ne pas l'inscrire à la Caisse.

Si cette décision n'a pas été notifiée à l'époque, elle a toutefois été confirmée et notifiée par la lettre du 23 janvier 1957 par laquelle le Directeur général a informé le requérant qu'il ne serait membre de la Caisse commune des pensions qu'à partir du 1er février 1957.

En conséquence, c'est à compter de la réception de ladite lettre que courait pour le sieur West le délai fixé par l'article 303.131 du Règlement du personnel pour introduire devant le Directeur général un recours contre la décision l'engageant dans l'Organisation à dater du 31 mars 1952 sans affiliation à la Caisse commune des pensions et contre la décision du 23 janvier 1957 l'affiliant à ladite Caisse à compter du 1er février 1957 seulement. C'est pourquoi l'Organisation est fondée à soutenir que le recours de l'intéressé était frappé de déchéance et que la décision du Directeur général en date du 8 août 1969 rejetant son appel n'est pas entachée d'illégalité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 17 novembre 1970.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy