

TRENTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire RONDUEN

Jugement No 246

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par le sieur Ronduen, Pedro, le 22 janvier 1974, la réponse de l'Organisation, en date du 21 mars 1974, la réplique du requérant, en date du 30 juin 1974, et la duplique de l'Organisation, en date du 11 septembre 1974;

Vu l'article II, paragraphe 5, et l'article VII du Statut du Tribunal, l'article 6.1 du Statut du personnel de l'Organisation, les dispositions 106.4 et 111.1 du Règlement du personnel de l'Organisation, les paragraphes 7, 8, 8 bis et 11 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO, les articles II et II bis des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en vigueur en 1963, et l'article II, paragraphes 1 et 2, des Statuts de la Caisse commune tels que révisés le 1er janvier 1967;

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 Ronduen, né le 27 avril 1907, a été engagé à l'UNESCO, en qualité d'expert dans le cadre du programme d'assistance technique et affecté en Iran; son engagement, de durée définie, au grade P.4, commençait le 23 novembre 1963 et se terminait le 22 novembre 1964; cet engagement a été successivement prolongé jusqu'aux 31 décembre 1965, 31 décembre 1966, 30 juin 1967, 31 mars 1968 et 31 mai 1968, date à laquelle le requérant a quitté le service de l'Organisation. Sept mois plus tard, le 31 décembre 1968, le requérant a été rengagé, au même grade, à nouveau affecté en Iran et mis au bénéfice d'un contrat de durée définie expirant le 31 décembre 1969; cet engagement a été prolongé jusqu'au 31 décembre 1970, puis jusqu'au 23 juillet 1971, enfin, jusqu'au 23 décembre 1971, date à laquelle le sieur Ronduen a définitivement quitté le service de l'Organisation.

B. Au moment de son engagement, le requérant a été informé de sa situation à l'égard de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, à savoir qu'il avait le statut de membre associé de ladite Caisse; au moment où le sieur Ronduen a atteint 60 ans, soit le 27 avril 1967, sa participation "associée" à la Caisse commune a pris fin, ce dont il a été avisé; lorsque l'intéressé a été rengagé le 31 décembre 1968, il lui a été précisé qu'il était exclu de la Caisse, indication qui lui a été donnée par la suite à chaque renouvellement de son contrat jusqu'au dernier de ces renouvellements.

C. Par une lettre en date du 1er octobre 1971, le sieur Ronduen a demandé à l'Organisation s'il aurait droit à une pension de retraite de la Caisse commune quand son engagement prendrait fin en décembre 1971; par une lettre du 18 octobre 1971, Mme Bénard, Chef de la Division des pensions et assurances du personnel, a répondu à l'intéressé qu'il n'aurait pas droit à une telle pension; cette lettre du 18 octobre 1971 a été confirmée par une autre lettre de Mme Bénard en date du 28 octobre 1971; répondant à une demande semblable du sieur Ronduen en date du 8 décembre 1971, M. Barnes, Directeur du Bureau du personnel, a informé l'intéressé, par une lettre du 24 janvier 1972, qu'il n'avait pas droit à une pension de retraite. Le sieur Ronduen n'étant pas satisfait des explications reçues de Mme Bénard les 18 et 28 octobre 1971, la question a été soumise, à la demande du requérant, au Comité des pensions du personnel de l'UNESCO, qui a confirmé l'interprétation faite dans les lettres des 18 et 28 octobre 1971 de Mme Bénard; le sieur Ronduen en a été informé par une lettre de Mme Bénard, en sa qualité de Secrétaire dudit comité, en date du 15 mai 1972; le requérant a contesté cette interprétation et, par une lettre du 28 juin 1972, il a adressé un recours au Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies; par une lettre en date du 28 août 1972, M. Liveran, Secrétaire du Comité mixte, a informé le requérant que le Comité, après avoir examiné tous les aspects du recours, avait décidé de confirmer la conclusion entreprise, à savoir celle du Comité des pensions du personnel de l'UNESCO; M. Liveran précisait que l'intéressé n'avait à aucun moment rempli les conditions requises par les dispositions des statuts de la Caisse des pensions pour devenir "participant" et qu'il ne pouvait donc, au moment de la cessation de ses services, avoir droit à une quelconque prestation de la Caisse prévue pour les participants.

D. Désirant faire appel de "décisions administratives" et se fondant cette fois sur le Statut et le Règlement du personnel, le sieur Ronduen a adressé au Directeur général une lettre en date du 7 novembre 1972 mentionnant une lettre adressée au Conseil d'appel de l'UNESCO et accompagnée d'une requête détaillée. Cette lettre, datée du 25 octobre 1972, n'a été reçue par l'Organisation que le 11 avril 1973. Le Conseil d'appel s'est réuni pour examiner la requête et a émis son avis le 27 septembre 1973; tout en constatant différentes irrégularités, le Conseil d'appel a déclaré la requête recevable mais a émis l'avis qu'elle devait être rejetée quant au fond. Par une lettre en date du 22 octobre 1973, le Directeur général a informé le Président du Conseil d'appel que, après l'avoir examiné, il acceptait l'avis du Conseil tendant au rejet de la requête quant au fond mais précisait, par contre, qu'il ne partageait pas l'opinion du Conseil en ce qui concernait la recevabilité du recours et qu'il réservait sa position quant à l'irrecevabilité du recours, et cela sans préjudice des conséquences de ladite irrecevabilité. A la même date, soit le 22 octobre 1973, le Directeur général a informé le sieur Ronduen de sa décision dans les mêmes termes que ceux de la lettre adressée au Président du Conseil d'appel. C'est, entre autres, contre cette décision du Directeur général que le requérant se pourvoit devant le Tribunal de céans.

E. Dans sa requête, le sieur Ronduen fait valoir qu'ayant servi sept ans et demi au sein de l'UNESCO, cette dernière aurait dû et pu faire en sorte que la nature et la durée de ses contrats lui donnent droit à l'octroi d'une pension de retraite. Il allègue qu'en n'agissant pas ainsi, l'Organisation a violé l'article 6.1 du Statut du personnel et la disposition 106.4 du Règlement du personnel. Il demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général qui a abouti à le priver de pension et de fixer le montant de la compensation ou, le cas échéant, de l'indemnité due à ce titre.

F. Il existe un autre volet à la requête du sieur Ronduen. Celui-ci attaque en effet également une décision du Directeur général du 21 décembre 1973 par laquelle la prime d'une assurance-maladie contractée en son nom aurait été touchée par l'UNESCO à tort alors que, d'après le requérant, elle aurait dû être touchée par lui. Il demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler cette décision et de fixer le montant de la compensation ou, le cas échéant, de l'indemnité due à ce titre.

G. Dans ses observations, l'Organisation fait valoir que le recours du sieur Ronduen devant le Conseil d'appel était irrecevable en ce que les procédures prescrites n'ont pas été suivies; en effet, déclare l'Organisation, l'intéressé n'a ni contesté une décision administrative, ni présenté de demande d'audience devant le Conseil d'appel conformément aux statuts de ce dernier, mais s'est contenté d'une seule procédure, appelée par lui une "contestation/requête" ("protest/appeal"), qui tenait lieu de contestation, de demande d'audience et de requête détaillée. En outre, d'après l'Organisation, les délais prescrits n'ont pas été respectés, le délai de quarante jours prévu ayant été dépassé. L'Organisation estime que la première question que le Tribunal de céans est appelé à examiner est celle de savoir si c'est à bon droit que le Conseil d'appel a considéré comme recevable le recours formé devant lui par le requérant, ou, en d'autres termes, si ce recours était bien recevable au sens des statuts du Conseil. L'Organisation considère que, dans la mesure où la requête dont le Tribunal est saisi tend à faire décider si le recours introduit devant le Conseil d'appel était recevable ou non, ladite requête est recevable devant le Tribunal; par contre, l'introduction tardive d'un recours interne, notamment, ne pouvant avoir pour effet de donner ouverture à de nouveaux délais, l'Organisation considère que, dans la mesure où la requête dont le Tribunal est saisi tend à faire examiner la substance même du litige, elle est irrecevable.

H. Sous réserve de ce qui est dit ci-dessus, l'Organisation, dans ses observations, formule notamment les remarques suivantes sur le fond de l'affaire. L'article 6.1 du Statut du personnel, invoqué par le requérant, qui prévoit la participation des membres du personnel à la Caisse commune "conformément aux statuts de la Caisse" a été appliqué avec exactitude au sieur Ronduen aussi bien en 1963 (engagement) et en 1967 (limite d'âge de 60 ans) qu'en 1968 (rengagement); l'intéressé n'a, ni en 1963 ni plus tard, fait l'objet d'une nomination à titre permanent, ni d'une nomination que l'UNESCO aurait pu certifier conduire normalement à une nomination à titre permanent, ni d'une nomination d'une durée de cinq ans ou plus (article II des Statuts de la Caisse en vigueur en 1963); alors âgé de 56 ans et 7 mois, il ne remplissait pas les conditions pour devenir participant à la Caisse, mais seulement celles pour devenir participant associé; c'est donc en cette qualité qu'il a été affilié à la Caisse, conformément à l'article II bis des Statuts de cette dernière en vigueur en 1963; en vertu de cet article auquel renvoie l'article II, paragraphe 2, des Statuts révisés en 1967, la participation de l'intéressé a été maintenue et devait être maintenue après le 1er janvier 1967, et elle a pris fin et devait prendre fin le 27 avril 1967, soixantième anniversaire du requérant, c'est-à-dire après une période de participation associée de trois ans et cinq mois; aucune de ces décisions n'a été contestée; enfin, lorsque le sieur Ronduen a été rengagé le 31 décembre 1968, les conditions d'affiliation à la Caisse avaient été modifiées, le 1er janvier 1967, et l'engagement de durée définie d'un an dont il devenait titulaire lui aurait alors permis l'affiliation en qualité de participant à part entière; toutefois, comme il avait dépassé l'âge de 60 ans, une

telle affiliation était exclue en vertu de l'article II, paragraphe 1, des Statuts révisés; quant à la participation associée, institution juridique qui avait pris fin le 31 décembre 1966, elle ne pouvait être maintenue ou rétablie au bénéfice de l'intéressé, celui-ci n'étant pas resté sans interruption au service de l'UNESCO, ainsi que le stipule l'article II, paragraphe 2, des Statuts révisés. L'Organisation poursuit en déclarant que la disposition 106.4 du Règlement du personnel, également invoquée par le requérant, a été appliquée au sieur Ronduen d'une manière tout aussi exacte que l'article 6.1 du Statut du personnel; cette disposition prévoit en effet l'affiliation à la Caisse de tout membre du personnel "s'il remplit les conditions prévues par les Statuts de la Caisse", cette condition ayant la même portée que les mots "conformément aux Statuts de ladite Caisse" qui figurent dans l'article 6.1 du Statut du personnel; la disposition 106.4 énonce une autre condition qui est prévue dans les Statuts de la Caisse : l'affiliation est prévue pour "tout membre du personnel âgé de moins de 60 ans au jour de sa nomination", ce qui, dès le 27 avril 1967, excluait toute affiliation du sieur Ronduen à la Caisse en qualité de participant; enfin, la disposition 106.4 prévoit l'affiliation, en plus des conditions ci-dessus, "sous réserve que cette affiliation ne soit pas contraire aux clauses" de l'engagement, les clauses de l'engagement pouvant être reflétées, notamment, dans les avis de mouvement du personnel relatifs à l'engagement ou au rengagement.

I. Quant à la deuxième partie de la requête, à savoir la question de l'assurance-maladie et d'un montant qui aurait été dû à l'intéressé au titre d'une telle assurance, l'Organisation constate qu'il s'agit là d'une question tout à fait indépendante de celle concernant une pension de retraite. L'Organisation relève qu'elle n'a à aucun moment été soumise au Conseil d'appel ni examinée par lui. "Il est dès lors évident - déclare l'Organisation - que le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes et que, aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, ce chef de la requête n'est pas recevable."

J. L'Organisation conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

a) de déclarer la requête irrecevable en ce qui concerne une prestation d'assurance-maladie et, par voie de conséquence, en ce qui concerne toute indemnité à ce titre;

b) de déclarer pour le reste la requête recevable en tant qu'elle porte sur la recevabilité du recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO et irrecevable pour le surplus; de déclarer que le recours formé devant le Conseil d'appel était irrégulier quant aux procédures suivies et introduit hors délai, et par suite irrecevable, ou, au cas où cette partie de la requête serait déclarée recevable, la rejeter comme mal fondée pour tout ce qui concerne l'octroi d'une pension de retraite et toute indemnité à ce titre.

CONSIDERE :

Sur la participation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies :

1. Le requérant fut informé les 18 et 28 octobre 1971 par le chef de la Division des pensions et assurances de l'UNESCO, puis le 24 janvier 1972 par le Directeur du Bureau du personnel de cette organisation qu'il n'avait pas droit aux prestations de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. En juillet 1972, après confirmation de cet avis par le Comité des pensions de l'UNESCO, le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies rejeta le recours dont le requérant l'avait saisi. Sa décision, susceptible d'être attaquée devant le Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies, n'a pas été déférée à cette juridiction. Elle ne peut être revue par le Tribunal de céans, dont la compétence ne s'étend pas aux contestations entre un fonctionnaire international et les organes de la Caisse commune.

2. Dès lors, il s'agit uniquement d'examiner si, par la prétendue violation de ses obligations, l'UNESCO a privé le requérant de droits envers la Caisse commune. Cette question doit être tranchée au regard des dispositions invoquées par le requérant, à savoir des articles 6.1 et 106.4 du Statut et du Règlement du personnel de l'UNESCO. Le premier article est rédigé en ces termes : "Des dispositions sont prévues pour assurer la participation des membres du personnel à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, conformément aux Statuts de ladite Caisse." Quant au second article, il a la teneur suivante : "Tout membre du personnel âgé de moins de soixante ans au jour de sa nomination est affilié à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies s'il remplit les conditions prévues par les Statuts de la Caisse et sous réserve que cette affiliation ne soit pas contraire aux clauses de son engagement." Ainsi qu'il résulte de ces textes, l'UNESCO pourvoit simplement à l'affiliation de son personnel à la Caisse commune, selon les Statuts de cet organisme et les clauses contractuelles. En revanche, elle n'est pas tenue de fixer les conditions d'engagement de son personnel de façon à le faire bénéficier au maximum des prestations de la Caisse commune. Au contraire, si elle doit sans doute tenir compte

des intérêts légitimes de ses agents lors de leur recrutement, elle ne saurait en l'occurrence négliger ses propres intérêts. Au demeurant, la conclusion et le renouvellement de contrats d'engagement relevant de la libre appréciation du Directeur général de l'UNESCO, le Tribunal se borne à exercer sur ces actes le contrôle restreint auquel sont soumises les décisions d'appréciation.

3. En l'espèce, pour juger si l'UNESCO a satisfait à ses obligations, il y a lieu de distinguer trois périodes.

a) La première s'étend du 23 novembre 1963 au 31 décembre 1966. Pendant ce temps, le requérant a obtenu trois engagements : le premier, du 23 novembre 1963 au 22 novembre 1964; le deuxième, du 23 novembre 1964 au 31 décembre 1965; le troisième, du 1er janvier au 31 décembre 1966. La limitation répétée des rapports de service du requérant à une durée définie ne violait aucune disposition statutaire ou réglementaire; elle ne peut être considérée non plus comme un excès ou un abus de pouvoir. Le requérant l'a d'ailleurs reconnu lui-même, en acceptant les contrats qui lui étaient proposés. Or, à l'époque envisagée, il a été affilié à la Caisse commune en la qualité de participant associé, prévue par le texte alors en vigueur de l'article II bis des Statuts de cet organisme pour les agents qui se trouvaient dans sa situation contractuelle. L'UNESCO ne s'est donc pas désintéressée de la participation du requérant à la Caisse commune.

b) Le 16 août 1966, l'UNESCO prolongea l'engagement du requérant pour six mois, soit du 1er janvier au 30 juin 1967. Bien que les Statuts de la Caisse commune aient été modifiés avec effet au 1er janvier 1967, l'ancien article II bis resta applicable, suivant le nouvel article II, paragraphe 2, aux agents qui étaient participants associés le 31 décembre 1966. Ainsi, au 1er janvier 1967, le requérant conserva ce titre, qu'il perdit cependant le 27 avril 1967, en atteignant l'âge de 60 ans, en vertu de l'ancien article II bis. Il n'aurait pu acquérir la qualité de participant, c'est-à-dire de membre à part entière de la Caisse commune, que s'il avait satisfait, entre le 1er janvier et le 27 avril 1967, aux exigences posées par le nouvel article II, paragraphe 2, a) et b); plus précisément, il aurait fallu qu'il eût été nommé à titre permanent, qu'il eût obtenu une nomination devant conduire normalement, d'après une attestation de l'UNESCO, à une nomination à titre permanent, ou encore qu'il eût bénéficié d'une nomination portant à cinq ans au moins la durée totale de ses services ininterrompus. Toutefois, à l'époque déterminante, le requérant n'avait travaillé de façon continue pour l'UNESCO que depuis un peu plus de trois ans. Dans ces conditions, l'UNESCO n'était tenue ni en droit ni même en équité d'offrir au requérant un emploi permanent ou une fonction susceptible de lui être assimilée, voire un contrat prolongeant à cinq ans la durée de ses services.

c) A partir de sa soixantième année, le requérant était privé, selon l'ancien article II bis et le nouvel article II, de la qualité de participant associé aussi bien que du droit d'acquérir celle de participant. Quelle que fût leur durée, ses contrats ultérieurs ne pouvaient rien y changer. Dès lors, il est inutile de se demander si leur extension se serait justifiée ou non.

4. Il ressort des considérants précédents que, dans la mesure où elles visent la participation du requérant à la Caisse commune, les conclusions de la requête sont mal fondées. Point n'est donc besoin de se prononcer sur la recevabilité du mémoire adressé par le requérant au Conseil d'appel ni sur les conséquences d'une éventuelle irrecevabilité dans la présente procédure.

Sur la prétention à une indemnité d'assurance-maladie :

5. En tant qu'elles se rapportent à une indemnité d'assurance-maladie, les conclusions de la requête se dirigent contre une prétendue décision du Directeur général, soit contre une décision administrative susceptible d'être déférée au Conseil d'appel. Aussi, faute d'avoir été soumises à cet organisme, sont-elles irrecevables devant le Tribunal en vertu de l'article VII de son Statut, le premier paragraphe de cette disposition prescrivant l'épuisement préalable des moyens de recours internes. Il n'y a pas lieu d'examiner si, le cas échéant, le Tribunal eût été compétent selon le premier ou le deuxième paragraphe de l'article II de son Statut; en effet, la règle de l'épuisement des instances s'applique dans l'une et l'autre hypothèse.

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, Morellet, Greffier du

Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 21 octobre 1974.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 12 mai 2008.