

QUARANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire FOURNIER d'ALBE

Jugement No 364

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 Fournier d'Albe, Edward Michael, le 14 octobre 1977, régularisée le 21 octobre 1977, la réponse de l'Organisation, en date du 9 janvier 1978, la réplique du requérant, en date du 10 février 1978, et la duplique de l'Organisation, en date du 9 mars 1978;

Vu l'article II, paragraphe 5, et l'article VII du Statut du Tribunal, le Statut du personnel de l'UNESCO, en particulier l'article 6.1 et le Règlement du personnel de l'UNESCO, en particulier les dispositions 106.4 et 111.1;

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. Né le 21 septembre 1921, le sieur Fournier d'Albe, de nationalité britannique, a été engagé en qualité d'expert hors siège par l'UNESCO le 27 février 1951 et mis au bénéfice d'un contrat d'un an prenant effet le 23 avril de la même année; cet engagement, renouvelé à plusieurs reprises, a finalement été converti en contrat de durée indéterminée; promu le 1er mai 1977 au grade D.1, le requérant exerce actuellement, au siège de l'Organisation, les fonctions de directeur de la Division des sciences de la terre.

B. Lors de son engagement, le requérant a signé, le 23 avril 1951, l'avis de mouvement de personnel qui précisait les termes de son contrat en indiquant notamment que les dispositions relatives à la Caisse des pensions ne lui étaient pas applicables. Un mémorandum du 15 octobre 1957 du directeur du Bureau des relations avec les Etats membres adressé à tout le personnel hors siège a informé les membres de ce personnel qu'ils seraient admis comme participants de plein droit à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à compter du 1er janvier 1958 mais sans effet rétroactif; ce mémorandum a été confirmé par un autre mémorandum du 1er avril 1958 émanant cette fois du Bureau du personnel; par une lettre du 10 avril 1958 adressée personnellement au requérant, la secrétaire du Comité des pensions du personnel de l'UNESCO, Mme Bénard, a informé l'intéressé qu'il avait été admis comme participant à la Caisse à partir du 1er janvier 1958 en précisant que ses services antérieurs à cette date ne seraient pas pris en compte. Le sieur Fournier d'Albe n'a réagi ni à cette lettre, ni au mémorandum du 15 octobre 1957, confirmé le 1er avril 1958.

C. Le 27 octobre 1976, le requérant a adressé une lettre au Directeur général faisant valoir les droits qu'il estimait avoir à la validation de ses services antérieurs au 1er janvier 1958; le Directeur général a répondu le 1er décembre 1976 à l'intéressé en indiquant que la décision du 23 avril 1951 n'ayant pas été contestée dans les délais réglementaires, il y avait maintenant prescription. Le requérant a alors adressé un mémo daté du 20 décembre 1976 à M. Rigaud, Sous-directeur général pour le soutien du programme et l'administration, contestant le contenu de la lettre de Mme Bénard du 10 avril 1958; le 28 février 1977, M. Rigaud a répondu à l'intéressé que le Directeur général n'avait "rien à ajouter aux informations contenues dans le mémo qu'il lui avait adressé le 1er décembre 1976". Le 4 mars 1977, le sieur Fournier d'Albe a envoyé un mémo au Directeur général lui faisant savoir qu'il considérait le mémo du 28 février de M. Rigaud comme une décision qu'il entendait contester devant le Conseil d'appel. Le 1er avril 1977, le requérant a demandé audience devant le Conseil et, le 15 du même mois, a déposé un recours ayant pour objet la validation, au regard de la Caisse commune des pensions, de ses années de service antérieures au 1er janvier 1958. Le Conseil d'appel, s'étant déclaré compétent, a émis son avis le 23 juin 1977 où, considérant que les décisions à contester remontaient à 1951 et 1958 et qu'il n'y avait pas eu de nouvelle décision depuis, il a jugé le recours irrecevable. Tout en réservant sa position quant à la compétence du Conseil d'appel, le Directeur général, par une lettre du 26 juillet 1977, a informé le requérant qu'il acceptait l'avis du Conseil sur l'irrecevabilité du recours. C'est ce sur quoi le sieur Fournier d'Albe s'est pourvu devant le Tribunal de céans.

D. Par sa requête, l'intéressé demande à ce qu'il plaise au Tribunal :

a) d'ordonner au Directeur général de prendre toute mesure qui pourra se révéler nécessaire afin que le requérant soit considéré comme participant à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies durant la période de ses services à l'UNESCO allant du 23 avril 1951 au 31 décembre 1957, ainsi que le versement par l'UNESCO à la Caisse des sommes actuarielles proportionnelles normalement supportées par l'organisation membre employeuse;

b) d'ordonner, si ce qui précède est impossible ou inopportun, qu'il soit alloué au requérant, à titre de compensation pour le préjudice subi, la somme de 110.000 dollars des Etats-Unis, cette somme correspondant à l'estimation du prix d'une rente viagère ajustable au coût de la vie et égale à la perte de pension subie par lui du fait de la décision attaquée, sous déduction des sommes que le requérant aurait été appelé à payer à titre de contribution à la Caisse des pensions pour que soit prise en considération la période de ses services antérieure au 1er janvier 1958.

E. Pour sa part, l'Organisation conclut à l'incompétence du Tribunal de céans en ce que la requête porte sur des questions de pension qui auraient dû faire l'objet, de la part du requérant, d'une demande de révision auprès de la Caisse avant de recourir le cas échéant, au tribunal compétent, à savoir le Tribunal administratif des Nations Unies. Elle conclut par ailleurs à l'irrecevabilité de la requête, devant le Conseil d'appel d'abord, devant le Tribunal de céans ensuite en ce qu'elle était déjà irrecevable devant le Conseil d'appel. L'Organisation demande donc à ce qu'il plaise au Tribunal de se déclarer incompétent pour connaître de la requête et, au cas où il se déclarerait compétent, de déclarer la requête irrecevable.

CONSIDERE:

Sur la nature de la requête:

1. L'essence de la requête consiste en l'allégation selon laquelle, par la faute de l'Organisation, la pension du requérant au titre de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (qui sera appelée par la suite "la Caisse") sera sensiblement inférieure à ce qu'elle aurait dû être. Le 27 février 1951, le requérant a signé avec l'Organisation un contrat aux termes duquel il devait se rendre en mission comme expert au Pakistan. L'engagement devait durer une année à compter de la date du départ de Paris. Le contrat a été prolongé par la suite et l'intéressé bénéficie aujourd'hui d'un engagement de durée indéterminée. Le 23 avril 1951, le requérant a reçu un avis de mouvement de personnel contenant des détails au sujet de son "statut actuel", avis qu'il a signé "pour acceptation". En regard de la rubrique "Caisse de prévoyance régime de pensions" figure la mention "non applicable". Le requérant soutient que l'organisme, s'il y en avait un, qui était chargé de ce régime n'était pas le même que la Caisse et rien dans le dossier n'indique que tel est le cas.

2. En janvier 1953, les Statuts de la Caisse ont été modifiés et l'article II prévoyait dorénavant l'admission, par la Caisse, de membres du personnel des organisations affiliées au bénéfice d'un contrat d'une année ou plus à la condition que le contrat n'exclue pas la participation à la Caisse. Il y avait aussi un article III qui disposait que, sous certaines conditions, les services antérieurs pouvaient être pris en compte pour le calcul des prestations. Selon l'article 6.1 du Statut du personnel de l'Organisation, des dispositions sont prévues pour assurer la participation des membres du personnel à la Caisse. Le requérant n'a pas été informé de l'évolution de la situation et l'Organisation n'a pris aucune mesure à cet égard.

3. Le 10 avril 1958, la secrétaire du Comité des pensions du personnel de l'UNESCO a écrit au requérant, qui se trouvait alors à Mexico, pour lui dire qu'il avait été admis à la Caisse comme membre de plein droit à compter du 1er janvier 1958, en ajoutant : "Veuillez noter que vous n'êtes pas à même de vous prévaloir des dispositions de l'article III des Statuts car les services antérieurs au 1er janvier 1958, en qualité d'expert du programme d'assistance technique, étaient expressément exclus de la participation à la Caisse." L'article III prévoyait que certains participants pourraient, sous certaines conditions, choisir dans le délai d'une année à partir du début de leur participation de faire compter leurs services antérieurs à titre de services donnant lieu à cotisation, pourvu que le participant n'ait pas été employé, pour lesdits services, en vertu d'un contrat qui excluait expressément sa participation à la Caisse.

4. En juin 1974, le Directeur général a été autorisé par la Conférence générale de l'UNESCO à présenter des propositions permettant la validation des services antérieurs dans le cas des experts qui ne relevaient apparemment pas de l'article III tel qu'il a été résumé ci-dessus. A la Conférence générale en 1976, le Directeur général a déclaré

qu'il ne ferait aucune recommandation en faveur d'opérations de validation. Aussi le requérant a-t-il, selon ses dires, recherché, en octobre 1976, dans les archives de l'UNESCO "un texte juridiquement validé" justifiant l'exclusion, en 1958, de ses services antérieurs : il n'en a trouvé aucun. Le 27 octobre 1976, il a adressé au Directeur général une lettre dans laquelle il se plaignait du refus de l'UNESCO de valider ses services antérieurs à 1958 et soutenait "que l'Administration était en tort en m'empêchant de me prévaloir des dispositions de l'article III". Dans sa réponse du 1er décembre, le Directeur général a relevé que le requérant n'avait pas contesté dans les délais réglementaires la décision du 23 avril 1951 mentionnant "non applicable"; sur l'autre point soulevé par le requérant, le Directeur général a déclaré que l'autorisation de juin 1974 n'accordait aucun droit au requérant.

5. Le 20 décembre 1976, dans une lettre à un Sous-directeur général, le requérant arguait que son contrat (en tant qu'il diffère de l'avis de mouvement de personnel) n'excluait pas sa participation à la Caisse et que même cet avis ne l'excluait pas en tant que celle-ci est distincte de la caisse de prévoyance ou du régime de pensions. Il affirmait que la déclaration citée au paragraphe 2 ci-dessus prêtait à malentendu, qu'elle était inexacte et qu'il avait été privé de manière illicite et injustifiable de ses droits à pension. Le Sous-directeur général a répondu le 28 février 1977 que le Directeur général n'avait rien à ajouter à sa lettre du 1er décembre. Le requérant a saisi le Conseil d'appel, devant lequel l'Organisation a soulevé des objections contre le recours pour incompétence et irrecevabilité. A la demande de l'Organisation, qui n'a pas suscité d'opposition, le Conseil d'appel a accepté de formuler une décision préliminaire au sujet des objections. Le Conseil s'est dit compétent pour se prononcer sur le recours, mais il l'a jugé irrecevable. Le 26 juillet 1977, le Directeur général a accepté l'opinion du Conseil pour ce qui est de l'irrecevabilité tout en réservant sa position en ce qui concerne la compétence. C'est contre cette décision que le requérant se pourvoit devant le Tribunal de céans.

Sur la compétence :

6. Les chefs de requête sont bien résumés dans la réplique. L'un d'eux se fonde sur le refus du Directeur général de réexaminer le cas du requérant à la lumière de l'autorisation à lui donnée en juin 1974. Il n'apparaît pas que ce motif soit venu devant le Conseil d'appel; d'ailleurs, il est en tout état de cause hors de la compétence du Tribunal.

7. Sur les autres chefs de demande, le requérant allègue expressément que l'Organisation ne lui aurait pas fourni des informations en 1953, ainsi qu'il est dit au paragraphe 2 ci-dessus, qu'elle lui aurait communiqué en 1958 des informations erronées et fallacieuses, comme le mentionne le paragraphe 3 ci-dessus et, de manière générale, qu'elle n'aurait pas observé les dispositions du Règlement du personnel et les stipulations du contrat de service. L'Organisation objecte à ces allégations que, étant donné que le requérant prétend qu'il y a eu manquement aux Statuts de la Caisse, notamment aux articles II et III, le cas relève de la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies. Toutefois, la requête a pour objet d'obtenir de l'Organisation une réparation pour manquement à ses devoirs envers le requérant et elle est rédigée en ce sens. L'objection est donc écartée.

Sur la recevabilité :

8. La requête a été introduite auprès du Tribunal dans le délai imparti par l'article VII, paragraphe 2; toutefois, selon le paragraphe 1 de cet article, une requête n'est recevable que si l'intéressé a épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le statut du personnel applicable. Cela signifie que lorsque le Statut du personnel prévoit, comme c'est le cas en l'espèce, un conseil d'appel, l'intéressé doit l'avoir saisi dans le délai prescrit par le Statut. La question qui se pose au Tribunal est donc de déterminer si le Conseil d'appel était fondé à rejeter le recours au motif qu'il n'avait pas été formulé en temps opportun.

9. Si, comme l'Organisation l'a soutenu et le Conseil d'appel l'a décidé, la mention "non applicable" citée au paragraphe 1 ci-dessus et le passage analogue mais plus long cité au paragraphe 3 constituent des décisions administratives affectant les droits ou les obligations du requérant, le Conseil d'appel était fondé à déclarer le recours irrecevable. En effet, il n'y a rien d'autre dans la correspondance, qui a commencé par les lettres dont il est question aux paragraphes 4 et 5 ci-dessus et qui s'est terminée par la lettre du 28 mars 1977 (contre laquelle le requérant a recouru dans le délai prescrit) que la confirmation des décisions de 1953 et de 1958. Les délais courent à partir de la dernière décision effective. Si le délai à compter de ladite décision est expiré, il ne recommence pas à courir à partir d'une décision ultérieure qui ne fait rien de plus que confirmer la précédente.

10. Il convient donc de déterminer si les déclarations de 1951 et de 1958 étaient des décisions. C'est celle de 1958 qui est la plus importante. Elle ne saurait être déterminante à moins que l'Organisation n'ait été habilitée à prendre une décision ayant force obligatoire pour le requérant sur le point de savoir si les dispositions de l'article III lui

étaient applicables ou non. Or personne ne prétend que l'Organisation ait été habilitée à la prendre. Cela étant, la déclaration doit être comprise comme un avis sur la façon dont, pour l'auteur de la lettre, la question serait tranchée par l'organisme compétent ou si cette question avait été tranchée comme une information. Le requérant a ainsi toute latitude de soutenir que cet avis ou cette information était erroné et trompeur et, qu'en l'avisant ou l'informant de la sorte, l'Organisation n'a pas observé certaines règles, telles que l'article 6.1 ou la disposition 106.4, ou encore manqué à une obligation découlant du contrat de service.

11. Il est vrai que le requérant, qui ne paraît pas s'être entouré des conseils d'un avocat, n'est pas toujours clair et cohérent dans sa manière de présenter ses conclusions. Il écrit parfois comme s'il attaquait une décision, prise à son détriment par l'Organisation, de ne pas l'admettre à la Caisse et parfois comme s'il blâmait l'Administration de lui avoir donné des avis erronés. Mais, dans sa lettre du 20 décembre 1976, il précise le dernier point de façon tout à fait claire. De même, dans le résumé de l'argumentation du requérant établie par le Conseil d'appel, celui-ci relève que "non seulement l'Administration n'a pas observé les dispositions statutaires, mais qu'elle n'a pas fourni au requérant les éléments d'information qui lui auraient permis de faire valoir directement ses droits".

12. La question de savoir si l'Organisation avait l'obligation de fournir des informations correctes sur des points ayant trait aux droits d'un membre du personnel à la Caisse et, dans l'affirmative, si les informations données étaient correctes ou non, prête évidemment à discussion. L'Organisation consacre la majeure partie de la duplique à arguer qu'elles étaient correctes. Il s'agit toutefois d'une question de fond sur laquelle le Directeur général ne s'est jamais prononcé. On ne peut pas suggérer qu'elle ait été tranchée en 1951 ou en 1958; elle appelait une nouvelle décision.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête, dans la mesure où elle est fondée sur le refus du Directeur général de reconsidérer le cas à la lumière des points mentionnés dans le paragraphe 4 ci-dessus, est rejetée, le Tribunal n'étant pas compétent.
2. La requête, dans la mesure où elle est fondée sur la violation que l'Organisation aurait commise d'une obligation qu'elle aurait eue envers le requérant de lui fournir des informations correctes sur des points ayant trait à ses droits à la Caisse, est recevable.
3. La décision du Directeur général en date du 26 juillet 1977 est annulée.

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 13 novembre 1978.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet