

G. (n° 3) et J.

c.

UIT

123^e session

Jugement n° 3736

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formées par M. H. G. — sa troisième — et M. P. J. le 13 octobre 2014 et régularisées le 1^{er} décembre 2014, la réponse de l'UIT du 11 mars 2015, la réplique des requérants du 16 juin et la duplique de l'UIT du 24 septembre 2015;

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 suivants :

Les requérants contestent la décision de l'UIT de changer de régime d'assurance maladie et d'augmenter les cotisations auxquelles ils sont assujettis au titre de cette assurance.

Au moment des faits, les requérants, anciens fonctionnaires de l'UIT, étaient affiliés à la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel (ci-après «la CAPS»), qui était la caisse d'assurance maladie commune à l'UIT et au Bureau international du Travail, secrétariat de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Par une note d'information datée du 6 mars 2014, l'ensemble des fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'UIT affiliés à la CAPS furent informés que, l'UIT et l'OIT n'étant pas parvenues à un accord pour redresser la situation financière de la CAPS, l'UIT changerait de

«fournisseur pour les prestations d'assurance maladie» à compter du 1^{er} mai 2014. Il leur était expliqué que, dans le cadre du nouveau régime d'assurance maladie, les prestations correspondraient à celles de la CAPS, mais que le taux de cotisation de base serait augmenté afin d'assurer «la solvabilité et la pérennité» du nouveau régime. Par des lettres du 15 et du 16 avril 2014 ayant pour objet la note susmentionnée, les requérants sollicitèrent du Secrétaire général qu'il leur indique les voies de recours à leur disposition dans l'hypothèse où le changement de régime d'assurance maladie leur serait préjudiciable. Dans l'attente d'une réponse de sa part, ils lui demandaient de considérer leur lettre comme «la première étape de la procédure de recours» contre la décision qui les contraindrait à s'affilier à un régime autre que la CAPS.

Le 30 avril 2014, l'UIT publia l'ordre de service n° 14/10. Il en ressortait qu'à compter du 1^{er} mai 2014, les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'UIT précédemment affiliés à la CAPS seraient automatiquement affiliés au nouveau régime d'assurance maladie.

Le 10 juin 2014, chacun des requérants adressa au Secrétaire général une demande de réexamen de «la ou les décisions ayant conduit au changement» de régime d'assurance maladie. Ayant relevé — à la lecture de leurs bulletins de pension datés du 23 avril 2014 — que le montant de leurs cotisations avait augmenté, ils soutenaient notamment que ledit changement constituait une violation de leurs droits acquis. Par une lettre du 23 juillet 2014 adressée à chacun des requérants, la chef du Département de la gestion des ressources humaines expliqua à ces derniers que la décision de changer de régime d'assurance maladie ne constituait pas une violation de leurs droits acquis. En conséquence, elle les avisait que leurs demandes de réexamen, qui avaient été considérées comme dirigées contre l'ordre de service n° 14/10, étaient rejetées et que ce dernier était «maintenu dans son intégralité». Telle est la décision que chaque requérant indique attaquer dans sa formule de requête.

Entre-temps, M. J., qui n'avait pas reçu de réponse à sa lettre du 16 avril 2014, avait saisi, le 26 juin, le Comité d'appel, lequel rendit son rapport le 1^{er} septembre. Le 7 octobre 2014, M. J. fut informé que, conformément à la conclusion du Comité d'appel, le Secrétaire général

estimait que son recours, qu'il y avait lieu de regarder comme dirigé contre la note d'information du 6 mars 2014, était irrecevable au motif que cette dernière n'était pas une décision administrative lui faisant grief.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions attaquées, l'ordre de service n° 14/10, la note d'information du 6 mars 2014 et leurs bulletins de pension du 23 avril 2014. M. J. demande en outre l'annulation de la décision du 7 octobre 2014. Les requérants sollicitent par ailleurs leur réaffiliation, avec effet rétroactif, à la CAPS et la réparation du préjudice matériel — avec intérêts — et du préjudice moral qu'ils estiment avoir subis. Ils réclament enfin l'allocation d'une somme de 6 000 euros chacun à titre de dépens.

L'UIT s'attache à démontrer que le seul acte susceptible de recours en l'espèce est l'ordre de service n° 14/10. Elle ajoute que, les requérants n'ayant pas saisi le Comité d'appel pour contester les décisions du 23 juillet 2014, leurs requêtes sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne, comme le sont d'ailleurs également leurs conclusions tendant à obtenir leur réaffiliation à la CAPS et la réparation des préjudices allégués. Par ailleurs, l'UIT soutient que les requêtes sont dénuées de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Les deux requêtes tendent fondamentalement aux mêmes fins et reposent sur une argumentation très largement commune. Il y a donc lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

2. Les requérants demandent d'abord l'annulation de la note d'information du 6 mars 2014 ainsi que, s'agissant de M. J., de la décision du 7 octobre 2014 rejetant le recours qu'il avait formé contre celle-ci. Mais le Tribunal relève qu'eu égard à son objet, cette note, qui visait essentiellement à informer les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'UIT affiliés à la CAPS que l'Union changerait de «fournisseur pour les prestations d'assurance maladie», ne présente pas le caractère d'une décision administrative faisant grief. Cet acte n'étant ainsi pas susceptible

de recours, les requêtes sont en tout état de cause vouées au rejet sur ce point.

3. Les requérants sollicitent également l'annulation de l'ordre de service n° 14/10. Mais le Tribunal rappelle qu'en vertu de sa jurisprudence, une décision générale n'est pas susceptible de recours lorsqu'elle doit donner lieu à des actes d'application individuels, auquel cas seuls ces derniers peuvent être contestés (voir le jugement 3628, au considérant 4, et la jurisprudence citée). Dans ces conditions, les conclusions en annulation dirigées contre cet ordre de service ne peuvent qu'être rejetées. Il en va de même des conclusions dirigées contre les décisions du 23 juillet 2014 par lesquelles ont été rejetées les demandes de réexamen du 10 juin 2014 qui avaient été considérées — à juste titre aux yeux du Tribunal — comme dirigées contre ledit ordre de service.

4. En revanche, la défenderesse n'est pas fondée à soutenir que les conclusions des requérants dirigées contre les décisions, révélées par leurs bulletins de pension, de faire prélever des cotisations supplémentaires sur leur pension seraient irrecevables. En effet, ces décisions constituent précisément des actes d'application individuels de l'ordre de service n° 14/10. Ainsi qu'il vient d'être dit, celles-ci sont donc bien, pour leur part, susceptibles de recours.

5. Enfin, la défenderesse soutient que les requêtes sont irrecevables, en toutes leurs conclusions, au motif que les requérants n'ont pas achevé la procédure de recours interne qu'ils avaient engagée. Elle estime en effet que les requêtes ne satisferaient pas sur ce point à l'exigence d'épuisement préalable des moyens de recours interne prévue par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Mais le Tribunal a déjà eu l'occasion de juger que, selon les dispositions alors en vigueur, ces voies de recours n'étaient pas ouvertes aux anciens fonctionnaires de l'UIT (voir les jugements 2892, aux considérants 6 à 8, 3139, au considérant 3, ou 3178, au considérant 5). Les intéressés pouvaient donc s'adresser directement au Tribunal et, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, la circonstance qu'ils aient néanmoins engagé une procédure de recours interne n'avait nullement pour effet

de leur imposer de mener celle-ci à son terme (voir les jugements 2892 et 3139 précités).

6. Il résulte de ce qui précède que les requêtes ne sont recevables qu'en tant qu'elles tendent à l'annulation des décisions de faire prélever sur la pension des requérants des cotisations supplémentaires. Les requérants sont cependant bien entendu recevables à exciper, à l'appui de leurs conclusions dirigées contre lesdites décisions, de l'illégalité de l'ordre de service n° 14/10, sur le fondement duquel celles-ci ont été prises.

7. Sur le fond, les requérants soutiennent notamment que l'ordre de service n° 14/10 n'a pas été soumis à la consultation du Conseil du personnel avant sa publication. Ils font valoir que les alinéas b) et c) de la disposition 8.1.1 du Règlement du personnel prévoyaient respectivement, dans leur version alors en vigueur, que «[l]e Conseil du personnel est consulté sur les questions relatives au bien-être et à l'administration du personnel» et que, «[s]auf en cas d'urgence, les ordres de service de caractère général portant sur les questions [ainsi] visées [...] sont communiqués d'avance au Conseil du personnel pour qu'il puisse, avant qu'ils ne soient promulgués, les étudier et présenter ses observations».

Il relève de l'évidence que l'ordre de service n° 14/10 entrait, eu égard à son objet, dans le champ d'application de ces dispositions et devait ainsi être soumis à la consultation du Conseil du personnel.

La défenderesse soutient que le moyen soulevé par les requérants doit néanmoins être rejeté dès lors que le projet d'ordre de service avait été discuté dans le cadre d'un groupe de travail auquel participaient notamment des représentants du Conseil du personnel, ce qui aurait, selon elle, permis à ce conseil de faire les observations qu'il jugeait utiles.

Mais le Tribunal rappelle qu'en vertu du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, lorsqu'un texte prévoit la consultation d'un organe de représentation du personnel avant la prise d'une décision, l'autorité compétente est tenue de suivre cette procédure, sauf à entacher sa décision d'illégalité (voir, par exemple, les jugements 1488, au considérant 10, et 3671, au considérant 4). Or, il est constant que l'UIT n'a pas soumis l'ordre de service litigieux à la consultation du Conseil du personnel.

La circonstance, mise en avant par la défenderesse, que des représentants de ce conseil avaient participé au groupe de travail susmentionné ne saurait valablement suppléer à la consultation dudit conseil en tant que tel. En outre, ni le fait que le Conseil du personnel ait été informé, comme l'indique la défenderesse, à compter du mois d'octobre 2012, des difficultés que rencontrait la CAPS, ni la circonstance que le Comité consultatif mixte prévu par l'article 8.2 du Statut du personnel ait pour sa part été régulièrement consulté — comme il sera dit plus loin —, ne sauraient davantage suppléer à la consultation du Conseil du personnel exigée par les alinéas b) et c) de la disposition 8.1.1 susmentionnée.

Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que l'ordre de service n° 14/10 est entaché d'illégalité pour ce motif.

8. Les requérants invoquent par ailleurs une violation des principes de bonne foi et de confiance légitime, ainsi que des devoirs de transparence et d'information, qui tiendrait à ce que l'organisation n'aurait pas informé les assurés de façon satisfaisante de son intention de changer de régime d'assurance maladie.

Mais le Tribunal relève à ce sujet que les anciens fonctionnaires ont pu prendre connaissance, par le bulletin n° 31 de leur association, publié en août 2013, de la «[p]roblématique de la Caisse-Maladie», de l'ouverture de discussions entre l'OIT et l'UIT et de l'éventualité d'un retrait de cette dernière du régime géré par la CAPS. Ces questions ont été débattues lors de l'assemblée générale de l'association des anciens fonctionnaires de l'UIT du 12 février 2014, au cours de laquelle les membres de celle-ci ont été informés des travaux en cours à ce sujet. Les résultats définitifs de ces derniers furent portés à la connaissance de tous les assurés par la note d'information du 6 mars 2014 et par l'ordre de service litigieux n° 14/10.

Le Tribunal estime, dans ces conditions, que le grief tiré d'une information insuffisante des assurés ne saurait être retenu.

9. Les requérants se plaignent aussi d'une violation du principe de non-rétroactivité au motif que «[l]es bulletins de pension [du 23 avril

2014] [...] font craindre que le nouveau taux de cotisation a été appliqué dès le mois d'avril [2014] alors qu'il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014».

Mais les requérants se méprennent en croyant déceler là une anomalie. En effet, les cotisations d'assurance maladie sont nécessairement payables avant le début de la période couverte par cette assurance. C'est donc sans violer le principe de non-rétroactivité qu'ont été prélevées, dès le mois précédant l'entrée en vigueur du nouveau régime, les cotisations correspondant au premier mois d'application de celui-ci.

10. Dans sa lettre du 23 juillet 2014 adressée à chacun des requérants, l'organisation expliquait que les assurés de l'UIT n'auraient pu continuer à être affiliés à la CAPS qu'au prix du versement de cotisations plus élevées que celles des assurés de l'OIT. Aux yeux des requérants, ce motif reposerait sur une erreur de droit, dès lors que le principe d'égalité ne vaut qu'au sein d'une même organisation.

Mais cette critique est dénuée de toute portée dès lors que le passage de la lettre du 23 juillet 2014 précitée ne visait pas, en tout état de cause, à exposer le fondement du changement de régime d'assurance maladie, mais seulement à commenter le contexte dans lequel est intervenu celui-ci.

11. De plus, c'est en vain que les requérants soulèvent dans leur réplique un vice de procédure tenant au défaut de consultation du Comité consultatif mixte. Il ressort en effet de la documentation produite par la défenderesse que ce comité a bien été régulièrement consulté par le Secrétaire général.

12. Enfin, les requérants soutiennent que les compétences du Comité de gestion de la CAPS ont été méconnues dans la mesure où le processus de séparation entre l'OIT et l'UIT a été élaboré entre ces organisations sans que ledit comité y soit associé. Cet argument est sans consistance dès lors que les Statuts de la CAPS, qui ne traitent pas de l'hypothèse du retrait d'une des organisations affiliées à la Caisse, ne prévoient pas que ce comité doive être impliqué dans un tel processus.

13. Il résulte de ce qui a été dit au considérant 7 ci-dessus que l'ordre de service n° 14/10 est entaché d'illégalité en raison du défaut

de consultation du Conseil du personnel. Il y a donc lieu d'annuler les décisions de faire prélever sur la pension des requérants des cotisations supplémentaires à compter du 1^{er} mai 2014 et de condamner l'organisation à rembourser aux requérants le montant de ces cotisations.

Les requérants ont également droit à l'indemnisation du préjudice moral que leur a causé l'illégalité de ces prélèvements indus. Dans la mesure, cependant, où l'illégalité ci-dessus mise en évidence de l'ordre de service n° 14/10 ne résulte que d'un simple vice de procédure — au demeurant régularisable, et ce, y compris de façon rétroactive —, il sera fait une réparation suffisante de ce préjudice en allouant à chacun d'eux une indemnité de 2 000 euros.

14. Obtenant en partie satisfaction, les requérants ont droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 2 000 euros pour chacun d'eux.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions de faire prélever sur la pension des requérants des cotisations supplémentaires à compter du 1^{er} mai 2014 sont annulées.
2. L'UIT est condamnée à rembourser à chacun des requérants le montant des cotisations supplémentaires indûment prélevées sur leur pension.
3. Elle versera à chacun des requérants une indemnité pour tort moral de 2 000 euros.
4. Elle versera également à chacun d'eux une somme de 2 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2016, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Juge, et M^{me} Fatoumata Diakit, Juge,

lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous,
Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 février 2017.

CLAUDE ROUILLER

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

DRAŽEN PETROVIĆ