

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

*Traduction du Greffe,  
seul le texte anglais fait foi.*

**L. (n° 4)**

**c.**

**UNESCO**

**123<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3760**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M<sup>me</sup> L. J. L. le 31 janvier 2014 et régularisée le 21 février, la réponse de l'UNESCO du 8 août, la réplique de la requérante du 22 octobre 2014 et la duplique de l'UNESCO du 2 février 2015;

Vu les demandes d'intervention déposées entre le 31 janvier 2014 et le 20 décembre 2014 par :

[noms retirés]

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 :

La requérante conteste la décision de modifier le Règlement de la Caisse d'assurance maladie.

La requérante est retraitée de l'UNESCO et participante à la Caisse d'assurance maladie. Conformément à une résolution adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO fin 2011, la Directrice générale a chargé un cabinet de consultants externes de réexaminer la gouvernance de la Caisse, en particulier quant à la nécessité de renforcer son expertise et son indépendance.

Le cabinet de consultants rendit un rapport à la Directrice générale en juillet 2012, recommandant en particulier que le processus décisionnel de la Caisse soit simplifié et que l'Assemblée générale des participants de la Caisse «ne vote plus sur les nouvelles règles, amendements et mesures touchant la Caisse». Lors de la 190<sup>e</sup> session du Conseil exécutif de l'UNESCO en octobre 2012, la Directrice générale présenta les conclusions du cabinet de consultants, et le Conseil exécutif lui recommanda d'examiner la nouvelle structure de gouvernance proposée en vue d'une modification du Règlement de la Caisse d'assurance maladie conformément aux procédures énoncées dans le Règlement.

Une réunion extraordinaire de l'Assemblée générale des participants de la Caisse fut organisée le 4 septembre 2013 suite à la réception du rapport du cabinet de consultants. Dans une résolution, l'Assemblée releva que le nouveau Règlement proposé changerait fondamentalement le statut de la Caisse. Elle releva également que les participants n'auraient plus aucune influence sur le processus décisionnel du fait de la suppression du Conseil d'administration et de l'Assemblée générale des participants. Elle considéra donc qu'il était prématuré de prendre une décision et recommanda de demander au Commissaire aux comptes de l'UNESCO d'entreprendre un audit complet des performances de la Caisse, y compris des coûts et avantages des changements proposés.

La Directrice générale fit rapport à la Conférence générale lors de sa 37<sup>e</sup> session. Dans le document 37C/38 du 4 novembre 2013, elle indiquait, aux paragraphes 1 à 8, que, pour renforcer sa viabilité financière et l'efficacité de sa structure de gouvernance, la Caisse devait mettre en place un cadre de gouvernance indépendant et objectif, ce qui impliquait une modification de sa gestion. Elle présentait les propositions faites par l'administration conformément aux recommandations du cabinet de consultants et soulignait que l'Assemblée générale des participants ne les avait pas approuvées, contrairement à ce qui est prévu par l'article 5.1.7 et l'article 5.2.6 du Règlement de la Caisse. La proposition de Règlement amendé figurait dans un addendum.

Le 19 novembre 2013, la Conférence générale adopta le point 1 de la résolution 85, modifiant le Règlement de la Caisse comme indiqué dans l'addendum au rapport de la Directrice générale.

La requérante déposa une requête directement auprès du Tribunal, attaquant, selon la formule de requête, la décision représentée par le document 37C/38 et, selon le mémoire, les paragraphes 1 à 8, 22 (1) et (2) du document, ainsi que le point 1 de la résolution 85.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la mise en œuvre du point 1 de la résolution 85 de la Conférence générale, d'ordonner à la Directrice générale de respecter le Règlement de la Caisse et de poursuivre la consultation des participants de la Caisse conformément aux articles 5.1 et 7.1 du Règlement. Par ailleurs, elle réclame des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

L'UNESCO demande au Tribunal de rejeter la requête ainsi que les demandes d'intervention comme irrecevables ou, à titre subsidiaire, comme dénuées de fondement.

#### CONSIDÈRE :

1. La requérante attaque ce qu'elle considère comme étant deux décisions : la décision 37C/38 du 4 novembre 2013 et la résolution 85 adoptée par la Conférence générale lors de sa 37<sup>e</sup> session. La requérante déclare que tous les fonctionnaires retraités de l'UNESCO, participants à la Caisse, contestent ces décisions. Cependant, force est de constater que la requérante est la seule fonctionnaire retraitée à avoir formé une requête. En revanche, cent demandes d'intervention ont été déposées. L'UNESCO reconnaît que les auteurs de ces demandes sont tous des fonctionnaires retraités et participants à la Caisse, et qu'ils se trouvent donc dans la même situation de droit et de fait que la requérante.

2. Le Tribunal examinera d'emblée la question de la recevabilité de la requête. Invoquant l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, la requérante affirme que «le Tribunal a décidé qu'un requérant peut exciper de l'illégalité d'une décision administrative affectant toute une catégorie de fonctionnaires, même si celle-ci a par la suite été approuvée

par les organes directeurs d'une organisation internationale, à savoir, en l'espèce, la Conférence générale et le Conseil exécutif de l'UNESCO»\*.

3. La requérante soutient également qu'en soumettant le document 37C/38, qui contient le nouveau Règlement de la Caisse d'assurance maladie, à l'approbation de la Conférence générale contre la décision de l'Assemblée générale des participants, la Directrice générale a outrepassé ses pouvoirs en ne respectant pas la procédure d'examen et d'approbation prévue par le Règlement de la Caisse. Par conséquent, selon la requérante, la décision de soumettre le document 37C/38 à l'approbation de la Conférence générale serait illégale, même si la Conférence générale a effectivement approuvé ledit document dans la résolution 85.

4. Invoquant le considérant 7 du jugement 1329 et le considérant 1 du jugement 2571, la requérante soutient que, quand bien même la Directrice générale n'aurait pas outrepassé ses pouvoirs, un fonctionnaire international est en droit de contester une décision résultant d'une mesure d'ordre général si cette décision lui fait directement grief.

5. La «décision» du 4 novembre 2013 invoquée par la requérante trouve son origine dans les instructions données à la Directrice générale par la Conférence générale lors de sa 36<sup>e</sup> session tenue en novembre 2011. À l'époque, il avait été demandé à la Directrice générale d'engager un cabinet de consultants spécialisé dans l'assurance maladie puis, sur la base des recommandations de ce cabinet, de réexaminer la structure de gouvernance de la Caisse. La Conférence générale a demandé à la Directrice générale de modifier le Règlement de la Caisse en conséquence, puis de faire rapport au Conseil exécutif et à la Conférence générale lors de sa 37<sup>e</sup> session. Conformément aux instructions qui lui avaient été données, la Directrice générale fit rapport au Conseil exécutif puis, à l'issue de plusieurs consultations supplémentaires organisées pour des raisons sans rapport avec l'objet de la présente affaire, présenta le document 37C/38 du 4 novembre 2013 à la Conférence générale. Comme

---

\* Traduction du greffe.

exposé ci-dessus, le rapport de la Directrice générale du 4 novembre 2013 sur les mesures prises en réponse aux instructions de la Conférence générale ne constitue pas une décision. Il s'agit d'une mesure prise par la Directrice générale conformément aux obligations qui lui incombent en vertu des règles de l'Organisation, et non d'une décision administrative.

6. Le fait qu'un ancien fonctionnaire de l'UNESCO puisse saisir directement le Tribunal n'est pas contesté. La requérante invoque l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal à l'appui de son affirmation selon laquelle un «requérant peut exciper de l'illégalité d'une décision administrative affectant toute une catégorie de fonctionnaires». L'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal se lit comme suit :

«La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours, à compter de la notification au requérant de la décision contestée ou, s'il s'agit d'une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires, de la date de sa publication.»

L'article VII, paragraphe 2, du Statut sert à déterminer le délai d'introduction des requêtes, ainsi que la date à compter de laquelle ce délai commence à courir pour deux types de décision. Le Tribunal a reconnu que l'expression «une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires» pourrait, prise isolément, être interprétée comme faisant référence à une décision de portée générale, affectant ou non les droits individuels (voir le jugement 1134, au considérant 4). Cependant, toute disposition du Statut doit être interprétée à la lumière du Statut dans son ensemble. Il ressort des dispositions du Statut prises dans leur ensemble que la compétence du Tribunal vise l'invocation ou la protection de droits individuels (voir, par exemple, le jugement 3642, au considérant 11). Ainsi, l'expression «une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires» fait référence à une décision susceptible d'avoir affecté les droits d'un certain nombre de fonctionnaires individuels de la même manière ou d'une manière similaire.

7. À ce stade, il convient d'aborder l'argument de la requérante selon lequel un fonctionnaire international peut contester une décision de portée générale qui l'affecte directement. Comme le Tribunal l'a indiqué dans son jugement 3427, au considérant 31 :

«Il est de jurisprudence constante qu'un "requérant ne peut pas attaquer une disposition d'application générale à moins que, et jusqu'à ce que, son application ne lui porte préjudice" (voir le jugement 2953, au considérant 2). De même est admise la possibilité pour tout requérant de contester la légalité d'une décision à caractère général qui constitue le fondement juridique de la décision individuelle dont il demande l'annulation (voir le jugement 2793, au considérant 13, et le jugement 3428, au considérant 11, ainsi que les jugements cités).»

8. Il reste à déterminer si la requérante a un intérêt à agir en ce qui concerne la résolution 85. Ainsi que le Tribunal l'a rappelé dans son jugement 3426, au considérant 16, une «requête n'est recevable que pour autant que son auteur ait un intérêt actuel à son admission».

9. Bien que la résolution 85 ait prévu la modification du Règlement de la Caisse d'assurance maladie, elle ne fut mise en application que le 21 octobre 2014 par la circulaire administrative AC/HR/43. Avant cela, la résolution était sans effet sur les participants à la Caisse. Dans ces circonstances, il est clair que, dans la mesure où la requérante entend contester la résolution 85, elle n'a pas d'intérêt à agir et sa requête est, de ce fait, irrecevable. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de déterminer si la décision d'application de la résolution en question a affecté directement les participants à la Caisse. La requête devant être rejetée, les demandes d'intervention le seront également.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée, de même que les demandes d'intervention.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2016, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président, M<sup>me</sup> Dolores M. Hansen, Juge, M. Patrick Frydman, Juge, et M. Michael F. Moore, 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.

*(Signé)*

CLAUDE ROUILLER   GIUSEPPE BARBAGALLO   DOLORES M. HANSEN

PATRICK FRYDMAN

MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ