

M.
c.
UIT

134^e session

Jugement n° 4517

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M^{me} C. M. le 21 juin 2021 et régularisée le 2 août, la réponse de l'UIT du 9 novembre et le courriel du 21 décembre 2021 par lequel la requérante a informé le Greffier du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas déposer de réplique;

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 sollicite le rétablissement de ses droits en matière de santé et de couverture maladie.

La requérante – qui est âgée de 90 ans – est une ancienne fonctionnaire de l'UIT partie à la retraite en 1992. Compte tenu de son état de santé fragile, elle séjourne en établissement médico-social (EMS selon un sigle usuel) en Suisse depuis 2013. Les frais ainsi engendrés ont été remboursés par les caisses d'assurance maladie successives auxquelles avait souscrit l'Union entre 2013 et 2019.

Avec effet au 1^{er} janvier 2020, l'UIT rejoignit l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies (UNSMIS), changeant ainsi une nouvelle fois de partenaire pour l'assurance maladie, ce qui entraîna une diminution du niveau des prestations dont la requérante bénéficiait, en ce que les

frais d'hébergement, de repas et autres frais similaires en EMS n'étaient plus remboursables. Ce changement de couverture maladie fut notifié aux assurés par courriel du 4 septembre 2019, puis fit l'objet de plusieurs séances d'information (avec possibilité de participation à distance) qui eurent lieu entre septembre et novembre 2019.

Le 2 juin 2020, après avoir reçu le décompte des prestations du semestre et constaté une différence considérable dans le montant versé au titre du remboursement pour l'hébergement en EMS par rapport à ce qui était perçu avant janvier 2020, une des filles de la requérante prit contact avec la nouvelle compagnie d'assurances. Elle fit valoir qu'elle ne comprenait pas cette différence et que, dans la mesure où elle n'était pas responsable du changement d'assurance, l'«erreur» en question devait être corrigée. Il lui fut répondu le 10 juin que les remboursements étaient effectués selon le Règlement intérieur de la nouvelle assurance, aux termes duquel les frais d'hébergement en EMS étaient exclus des prestations prises en charge.

Le 27 juin 2020, les deux filles de la requérante s'adressèrent à l'Administration de l'UIT, par la voie d'un courrier qu'elles qualifiaient de «réclamation», en lui demandant de trouver une solution à la situation préoccupante de leur mère – dont l'état de santé l'avait rendue dépendante à 100 pour cent de l'hébergement et des soins prodigués en EMS – et de la maintenir dans ses droits. En l'absence de réponse, le 26 janvier 2021, le conseil de la requérante écrivit au Secrétaire général en vue d'obtenir une décision finale sur le remboursement et le rétablissement des droits de sa cliente en matière de santé et de couverture maladie, et ce dans un délai maximal de deux mois. Elle sollicita le bénéfice de la même couverture sociale que celle d'avant 2020, ainsi que le remboursement des frais non couverts depuis janvier 2020. Il ne fut pas donné suite à cette demande et, le 21 juin 2021, la requérante saisit le Tribunal contre la décision implicite de rejet intervenue, selon elle, en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

La requérante demande au Tribunal de considérer que les décisions en matière de changement d'assurance ont entraîné une violation de ses droits acquis. À ce titre, elle souhaite que l'UIT la rétablisse dans ses droits – tels qu'applicables avant le changement d'assurance maladie

au 1^{er} janvier 2020 et depuis son entrée en EMS –, lui rembourse l'ensemble des pertes financières subies depuis ce changement et veille à ce que ses droits soient couverts par la nouvelle assurance ou, en cas de non-couverture, complète la perte à venir. Elle réclame également une indemnisation du tort moral résultant du stress engendré par le comportement de l'organisation, qu'elle évalue à hauteur de 10 000 francs suisses, et l'octroi de dépens.

L'UIT, qui considère que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours interne et a fait une mauvaise interprétation de l'exception prévue à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, demande au Tribunal de rejeter la requête comme manifestement irrecevable et, en tout état de cause, infondée.

CONSIDÈRE:

1. La requérante, ancienne fonctionnaire de l'UIT, qui est âgée de 90 ans, séjourne depuis 2013 dans un établissement médico-social (EMS) situé en Suisse. Il ressort du dossier que, du fait d'un état de santé très précaire, l'intéressée est entièrement dépendante des soins prodigués dans ce type d'établissements.

À l'occasion d'un changement de partenaire de l'Union en matière d'assurance maladie, qui prit effet au 1^{er} janvier 2020, la couverture des frais afférents au séjour en EMS s'est trouvée considérablement réduite par rapport à celle offerte jusqu'alors. En effet, contrairement aux dispositions pertinentes des précédents régimes d'assurance maladie auxquels avait souscrit l'organisation, le Règlement intérieur du nouveau partenaire retenu, à savoir l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies (UNSMIS), ne prévoit que le remboursement des prestations en EMS de nature médicale ou paramédicale, et non celui des frais d'hébergement ou de repas et autres frais non médicaux encourus par les pensionnaires de tels établissements.

À la réception du premier avis de remboursement émis par l'UNSMIS, le 21 mai 2020, qui faisait apparaître une diminution de près de moitié du montant de la prise en charge des frais de séjour en EMS de la requérante, par rapport à la somme d'environ 5 600 francs suisses

qui lui était jusqu'alors versée mensuellement à ce titre, les filles de l'intéressée contestèrent en son nom cette réduction de prestation dans un courrier adressé au directeur du Département de la gestion des ressources humaines de l'UIT le 27 juin 2020.

La requérante attaque aujourd'hui devant le Tribunal la décision implicite de rejet née, selon elle, en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut de celui-ci, de l'absence de réponse à la «demande [de] décision finale» qu'elle avait formulée dans un courrier adressé par sa représentante au Secrétaire général le 26 janvier 2021. Se plaignant notamment de ce qu'elle estime être une violation de ses droits acquis, ainsi que des graves difficultés financières que lui occasionne la brutale remise en cause du niveau de prise en charge de ses frais de séjour en EMS, elle demande principalement à bénéficier, tant pour les mois déjà écoulés depuis le 1^{er} janvier 2020 que pour l'avenir, d'un rétablissement dans les droits à remboursement dont elle jouissait antérieurement.

2. La défenderesse soutient que la requête serait irrecevable, faute pour la requérante d'avoir satisfait à l'exigence, posée par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, d'un épuisement préalable des voies de recours interne mises à sa disposition en vertu des Statut et Règlement du personnel de l'UIT.

L'examen de cette fin de non-recevoir, qui revêt une importance cruciale pour l'issue du présent litige, conduira le Tribunal à formuler les diverses considérations suivantes.

3. Contrairement à ce que croit pouvoir affirmer la requérante, les anciens fonctionnaires de l'UIT ont bien accès aux voies de recours interne prévues par le chapitre XI des Statut et Règlement du personnel. S'il est vrai que, par le passé, seuls les fonctionnaires en activité pouvaient user de celles-ci, ainsi que le Tribunal avait été amené à le constater dans le jugement 2892, aux considérants 6 à 8, puis à le réaffirmer dans plusieurs autres jugements, l'article 11.1 du Statut du personnel a entre-temps été modifié, en 2016, à l'effet, précisément, d'ouvrir désormais l'accès à ces voies de recours aux anciens fonctionnaires. La jurisprudence antérieure est donc caduque et, dans la présente espèce,

où le litige porte sur une décision en date du 21 mai 2020, la requérante avait donc la possibilité de contester celle-ci devant les organes de recours interne de l'Union, ce qu'il lui appartenait dès lors de faire en vertu des dispositions de l'article VII, paragraphe 1, précité du Statut du Tribunal, avant de présenter une éventuelle requête.

4. Dans ces conditions, c'est à tort que la requérante croit pouvoir attaquer devant le Tribunal la prétendue décision implicite de rejet qui serait née, en application de l'article VII, paragraphe 3, dudit Statut, à l'expiration du délai de soixante jours courant à compter de la réception par l'UIT du courrier du 26 janvier 2021 susmentionné. En vertu d'une jurisprudence bien établie du Tribunal, les dispositions du paragraphe 3 de cet article, qui doivent se lire à la lumière de celles de son paragraphe 1, ne peuvent en effet trouver à s'appliquer que lorsque, conformément à l'exigence posée par ce dernier, le fonctionnaire concerné a préalablement épuisé les voies de recours interne mises à sa disposition (voir, notamment, le jugement 185 et le jugement 2631, aux considérants 3 à 5).

5. Il résulte de ce qui précède que la requérante était tenue, avant de saisir le Tribunal, de contester la décision défavorable contenue dans l'avis de remboursement du 21 mai 2020 selon les voies de recours prévues par les Statut et Règlement de l'UIT.

À ce titre, il lui appartenait d'abord, en vertu de la disposition 11.1.2 du Règlement, de présenter une demande de reconsidération de cette décision, puis, en cas de rejet de cette demande, de porter l'affaire devant le Comité d'appel, conformément aux prescriptions de la disposition 11.1.3.

Il est constant que la procédure de recours interne ainsi prévue n'a pas été menée à son terme.

6. Mais le Tribunal observe que cette procédure a cependant bien été engagée, pour ce qui concerne sa première étape, par l'envoi de la lettre du 27 juin 2020 ci-dessus évoquée, dans laquelle les filles de la requérante, agissant au nom de celle-ci, avaient contesté auprès de

l'UIT la diminution du montant de remboursement des prestations fournies par l'EMS.

Contrairement à ce que soutient la défenderesse, la lettre en cause, qualifiée, en vertu de ses termes mêmes, de «réclamation», qui tendait clairement à un réexamen de la décision contestée et exposait les motifs sur lesquels reposait cette prétention, devait en effet s'analyser comme constituant une demande de reconsidération au sens de la disposition 11.1.2 précitée du Règlement.

S'il est vrai que cette demande avait été adressée au directeur du Département de la gestion des ressources humaines, et non au Secrétaire général, comme le prescrit cette disposition, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que, conformément au précepte général selon lequel les règles de procédure doivent être interprétées sans excès de formalisme, le fait qu'un recours interne soit adressé à une autorité incompétente n'a pas pour effet de le rendre irrecevable et qu'il appartient simplement à cette autorité, en telle circonstance, de le transmettre à celle qui est compétente pour l'examiner (voir, par exemple, les jugements 1832, au considérant 6, 3027, au considérant 7, ou 3424, au considérant 8 b)).

En outre, cette demande de reconsidération avait bien été adressée, conformément aux prescriptions du paragraphe 1 de la disposition 11.1.2, dans le délai de quarante-cinq jours courant à compter de la réception de l'avis de remboursement du 21 mai 2020.

7. Il reste que, en l'absence de réponse apportée à cette demande de reconsidération dans le délai de quarante-cinq jours imparti à cet effet au Secrétaire général par le paragraphe 2 de la disposition 11.1.2, il est né une décision implicite de rejet de celle-ci, que, pour poursuivre la procédure, la requérante aurait normalement dû contester, en vertu des alinéas a) et b) du paragraphe 7 de la disposition 11.1.3, par la voie d'un recours formé auprès du Président du Comité d'appel dans le délai de soixante jours à compter de la date de l'intervention de cette décision implicite.

Or, force est de constater que cette exigence n'a pas été respectée, sachant que, en admettant même qu'il puisse être regardé comme constituant un tel recours, le courrier du 26 janvier 2021 précité n'a en tout état de cause été adressé que bien après l'expiration de ce délai.

La requête ne peut donc, en l'état, qu'être rejetée comme irrecevable faute d'épuisement préalable des voies de recours interne prévues par les dispositions statutaires applicables, étant rappelé que, selon une jurisprudence constante du Tribunal, le respect de cette condition de recevabilité suppose non seulement que ces voies de recours aient bien été exercées, mais encore qu'elles l'aient été selon les règles et dans les délais requis (voir, par exemple, les jugements 1244, aux considérants 1 et 4, ou 4101, au considérant 3).

8. Mais, dans les circonstances très particulières de l'espèce, le Tribunal estime que, eu égard au grand âge de la requérante et à la fragilité de son état de santé, qui rendent manifestement difficile l'accès concret de celle-ci à l'information concernant ses droits, et au fait qu'elle pouvait en particulier légitimement ignorer, dans ce contexte, la révision statutaire – encore relativement récente – ayant étendu le champ d'application de la procédure de recours interne aux anciens fonctionnaires, il incombait à l'UIT de faire en sorte, au moins à compter de la réception du courrier du 27 juin 2020 précité, que l'intéressée soit dûment informée des voies et délais de recours dont elle disposait pour contester la décision litigieuse. Même si la jurisprudence du Tribunal ne met pas, en principe, une telle obligation à la charge des organisations, le devoir de sollicitude de l'Union à l'égard de cette ancienne fonctionnaire commandait en effet, en l'occurrence, qu'elle fournisse à celle-ci les informations nécessaires à ce sujet (voir, pour le cas comparable de l'absence d'indication des voies et délais de recours dans la notification d'une décision adressée à un ancien fonctionnaire souffrant d'un grave handicap, le jugement 3012, au considérant 6). Or, cette exigence n'a pas été respectée par l'UIT, sachant que – de façon au demeurant quelque peu choquante sur le plan humain – l'organisation s'est en fait purement et simplement abstenue de communiquer avec l'intéressée depuis le début de la présente affaire et n'a, en particulier, répondu à

aucun des deux courriers susmentionnés qui lui avaient été adressés au nom de celle-ci.

Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'il convient, à titre exceptionnel, d'accorder à la requérante la possibilité de saisir le Comité d'appel dans le délai de soixante jours prévu par l'alinéa b) du paragraphe 7 de la disposition 11.1.3 du Règlement du personnel, qui courra à compter de la date du prononcé du présent jugement (voir, pour une solution analogue, le jugement 3012, au considérant 6, précité). Il appartiendra ainsi à l'intéressée, sauf règlement du litige d'ici là sous une autre forme, d'introduire dans ce délai un recours auprès du Président du Comité d'appel contre la décision implicite de rejet de la demande de reconsidération présentée le 27 juin 2020.

9. Dans la perspective de la reprise de la procédure de recours interne ou d'une éventuelle résolution à l'amiable du litige, le Tribunal croit utile de rappeler, eu égard aux circonstances très particulières de l'affaire et à titre purement informatif, que, selon sa jurisprudence, les modifications d'une réglementation ou d'une situation de fait qui ont pour effet de provoquer une diminution brutale des ressources financières d'un fonctionnaire ou d'un ancien fonctionnaire peuvent exiger, même lorsque leur légalité n'encourt en tant que telle aucune critique, au regard notamment du respect des droits acquis, une indemnisation au moins partielle du préjudice ainsi créé. En vertu du devoir de sollicitude qui lui incombe, l'organisation concernée est en effet tenue, en principe, de veiller à ce que la personne intéressée ne soit pas contrainte de remettre brusquement en cause, de ce fait, des conditions de vie ou des choix personnels fondés sur l'espérance légitime du maintien du bénéfice des ressources qu'elle percevait antérieurement (voir notamment le jugement 4465, aux considérants 12 à 18, ou le jugement 3373, aux considérants 5 à 11).

10. Enfin, le Tribunal estime devoir recommander vivement aux organes compétents de l'UIT, compte tenu du grand âge et de l'état de santé de la requérante, ainsi que des difficultés financières occasionnées à celle-ci par la décision litigieuse, de réserver désormais à la présente affaire un traitement aussi rapide que possible.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La requête est rejetée comme irrecevable.
2. La requérante pourra saisir le Comité d'appel de l'UIT dans les conditions indiquées au considérant 8 ci-dessus.

Ainsi jugé, le 29 avril 2022, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ