

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**D. et R.**  
**c.**  
**UNESCO**

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

**Jugement n° 3761**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formées par M. G. J. D. et M<sup>me</sup> M. R. le 14 janvier 2015, la réponse unique de l'UNESCO du 8 juin, la réplique des requérants du 12 septembre et la duplique de l'UNESCO du 23 décembre 2015;

Vu les demandes d'intervention déposées entre le 25 mars 2015 et le 12 septembre 2015 par :

[noms retirés]

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

Les requérants contestent une circulaire mettant en application les modifications du Règlement de la Caisse d'assurance maladie.

Les requérants sont retraités de l'UNESCO et participants 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.

Le 21 octobre 2014, l'UNESCO publia la circulaire AC/HR/43 (ci-après dénommée «la circulaire n° 43»), qui indiquait que la Conférence générale avait approuvé les changements dans la structure de gouvernance de la Caisse d'assurance maladie concernant les sections V, VI et VII du Règlement de la Caisse. Les modifications et les changements ainsi apportés étaient soulignés dans la version amendée du Règlement qui était jointe. Les principaux changements étaient brièvement expliqués dans la circulaire. Les deux requérants saisirent directement le Tribunal pour attaquer la circulaire en question.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la circulaire n° 43 ainsi que le Règlement amendé qu'elle contient. Ils lui demandent également de considérer que les droits garantis notamment par les articles 1, 4.3.2, 4.4, 4.5, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 5.1, 5.2, 5.3 e), 5.5, 6.2.4, 6.4, 6.9 et 7.1 du Règlement de 2008 sont des droits acquis et d'ordonner à l'UNESCO de reprendre le processus de consultation des participants à la Caisse. Enfin, ils réclament des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

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

#### CONSIDÈRE :

1. Les requérants, tous deux retraités de l'UNESCO et participants à la Caisse d'assurance maladie, attaquent devant le Tribunal la circulaire n° 43 en date du 21 octobre 2014. Par ailleurs, trente-six participants à la Caisse ont déposé des demandes d'intervention. L'UNESCO affirme que les intervenants sont tous des retraités de l'UNESCO et participants à la Caisse, et qu'ils se trouvent donc dans la même situation de droit et de fait que les requérants. L'UNESCO reconnaît en outre que, de par leur statut d'anciens fonctionnaires, les requérants n'ont pas accès à la procédure de recours interne et que, de ce fait, ils sont en droit de saisir directement le Tribunal.

Les requérants réclament la même réparation sur la base des mêmes écritures. Il y a donc lieu de joindre les deux requêtes pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

Les requérants sollicitent la tenue d'un débat oral, mais le Tribunal considère que les mémoires et les éléments de preuve produits par les parties lui suffisent pour statuer en toute connaissance de cause. Par conséquent, la demande de débat oral formulée par les requérants est rejetée.

2. L'Organisation soutient que la circulaire n° 43 ne constitue pas une décision administrative prise par la Directrice générale susceptible d'être contestée devant le Tribunal.

Premièrement, la décision de modifier le Règlement de la Caisse a été prise par la Conférence générale le 19 novembre 2013, puis publiée dans sa résolution 85. La circulaire n° 43 fait spécifiquement référence à la résolution 85. Elle a été publiée suite à cette résolution et comprend, en annexe, les modifications apportées au Règlement de la Caisse telles qu'adoptées par la Conférence générale. La circulaire n° 43 avait pour seul but d'informer les participants à la Caisse des modifications adoptées par la Conférence générale.

Deuxièmement, la circulaire n° 43, «qui transpose simplement les modifications apportées au Règlement de la Caisse et adoptées par la Conférence générale dans sa [...] résolution 85»\*, n'est pas une décision générale donnant lieu, ou pouvant donner lieu, à une décision individuelle qui leur ferait grief. Par ailleurs, les requérants n'ont pas apporté la preuve d'une quelconque perte, d'un quelconque dommage ou préjudice qui leur aurait été causé par la circulaire.

3. Pour leur part, les requérants soutiennent en substance que la circulaire n° 43 a modifié le Règlement de la Caisse et que les modifications ainsi apportées leur sont préjudiciables, dans la mesure où le nouveau Règlement les empêche de prendre part au processus décisionnel. Ils ajoutent qu'il ne s'agit pas d'une décision générale nécessitant une décision individuelle avant de pouvoir être contestée, mais plutôt d'une décision

---

\* Traduction du greffe.

générale affectant immédiatement les droits individuels, et qu'elle peut, par conséquent, être contestée.

4. L'objet du présent litige, à savoir les modifications du Règlement de la Caisse d'assurance maladie, a pour origine la résolution 36C/99 adoptée par la Conférence générale en novembre 2011. Dans cette résolution, la Conférence générale «[i]nvit[ait] la Directrice générale à réexaminer la gouvernance de la Caisse en tenant compte des recommandations formulées par le cabinet de consultants externes, en particulier quant à la nécessité de renforcer son expertise et son indépendance»\*. En outre, la Conférence générale «[d]emand[ait] que le Règlement de la Caisse soit modifié en conséquence» et «invit[ait] la Directrice générale à faire rapport [...] sur cette question»\*. Le 4 novembre 2013, lors de la session plénière de la Conférence générale, la Directrice générale fit rapport sur les recommandations du cabinet de consultants pour une nouvelle structure de gouvernance et sur le libellé des modifications proposées du Règlement en vue de la mise en place d'une nouvelle structure de gouvernance indépendante et objective. Dans son rapport, la Directrice générale attirait également l'attention sur la «procédure spécifique pour l'examen et l'approbation des modifications qui [...] concernent [le Règlement]»\*. Elle ajoutait : «En conséquence, il faudrait à la fois l'approbation de l'Assemblée générale et du Directeur général pour modifier les sections V, VI et VII du Règlement de la Caisse. Cela a été confirmé par l'Office des normes internationales et des affaires juridiques.»\* Le rapport précisait également :

«Comme indiqué précédemment, l'Assemblée générale des participants ne s'est pas prononcée sur les modifications du Règlement de la CAM proposées et ne les a donc pas approuvées. De ce fait, la Directrice générale n'a pas pu modifier le Règlement de la CAM comme l'avaient demandé la Conférence générale à sa 36<sup>e</sup> session et le Conseil exécutif à sa 190<sup>e</sup> session. À la lumière de ce qui précède et compte tenu des addenda au présent document, la Conférence générale souhaitera peut-être formuler de nouvelles recommandations concernant le réexamen du Règlement de la CAM.»\*

---

\* Traduction du greffe.

5. Dans son rapport oral du 19 novembre 2013 à la session plénière concernant le réexamen de la gouvernance de la Caisse, le président de la Commission en charge des finances, de l'administration et des questions générales, du soutien du programme et des relations extérieures prit note des explications demandées par les États membres, qui désiraient savoir si la Conférence générale avait le pouvoir de modifier le Règlement de la Caisse et connaître l'opinion du Conseiller juridique sur ce point. Le Conseiller juridique indiqua que, depuis que la Conférence générale avait instauré la Caisse d'assurance maladie en 1948, il était dans ses prérogatives d'en modifier le Règlement. Il s'appuyait sur le principe général du droit selon lequel l'organe qui adopte une loi a également le pouvoir de l'amender. Le président en conclut que la Conférence avait le pouvoir de prendre la décision de modifier le Règlement de la Caisse.

6. Le 19 novembre 2013, la Conférence générale adopta la résolution 85, dans laquelle elle prit note des informations contenues dans divers documents concernant la révision des structures de gouvernance et «décid[a] de modifier le Règlement de la Caisse [...] comme indiqué dans la Partie 3» du rapport de la Directrice générale, qui contient le projet des modifications de la structure de gouvernance de la Caisse. Par la suite, le 21 octobre 2014, la circulaire n° 43 fut publiée.

7. Il y a lieu à ce stade de présenter brièvement la structure de gouvernance de la Caisse. En 1948, la Conférence générale instaura le Plan d'assurance maladie, désormais appelé Caisse d'assurance maladie, en vue d'assurer la couverture des soins médicaux du personnel. À cette époque, la Conférence générale en approuva le Statut et le Règlement. Rapidement, le Statut et le Règlement furent joints en un seul et même document, le Règlement de la Caisse d'assurance maladie. Au moment où les faits à l'origine des présentes requêtes se sont produits, le Règlement de 2008 était en vigueur.

8. Conformément à la délégation de pouvoir accordée par l'article 6.2 du Statut du personnel, le Directeur général «assure l'application au bénéfice du personnel d'un plan de sécurité sociale contenant notamment des dispositions pour la protection de la santé des

intéressés et prévoyant des congés de maladie et de maternité, ainsi que de justes indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation». Même si le Directeur général rend compte à la Conférence générale, c'est à lui qu'incombe la responsabilité du fonctionnement de la Caisse.

9. Comme indiqué à l'article premier du Règlement de 2008, la Caisse d'assurance maladie est un «système d'assurance-maladie mutualiste et autonome qui repose sur les principes de la solidarité». L'autonomie de la Caisse se reflète dans sa structure de gouvernance. Aux termes de l'article 5.2, la Caisse est administrée par le Conseil de gestion. Outre cette fonction de gestion, le Conseil de gestion a également pour mission, entre autres, de définir la politique de la Caisse et «[d']examiner toutes les propositions d'amendements au Règlement de la Caisse et à ses annexes et les transmettre au Directeur général». En revanche, toute proposition de modification des dispositions des sections V (Administration de la Caisse), VI (Dispositions d'ordre financier) et VII (Dispositions générales) et des annexes y relatives doit être soumise préalablement à l'Assemblée générale des participants par le Conseil de gestion, avec ses commentaires. En vertu de l'article 5.1, toute modification ainsi proposée par le Conseil de gestion concernant les trois sections susvisées doit être approuvée par l'Assemblée générale des participants. Enfin, l'article 7.1 prévoit que toute proposition de modification de l'une quelconque des dispositions des trois sections en question et des annexes y relatives doit être approuvée par l'Assemblée générale des participants. Il prévoit également qu'après le vote de l'Assemblée générale, la proposition est transmise au Directeur général «qui prend alors les mesures qu'il juge nécessaires». Le même article précise ensuite que les dispositions des autres sections du Règlement peuvent être modifiées par le Directeur général sur la recommandation du Conseil de gestion.

10. Les participants se réunissent tous les ans en Assemblée générale ordinaire sur instructions du Conseil de gestion. L'Assemblée générale formule, à l'intention du Directeur général, des recommandations sur la politique générale de la Caisse ainsi que sur les améliorations qu'elle

souhaite voir apporter à son fonctionnement. En outre, elle examine et approuve les rapports du Conseil de gestion sur l'activité de la Caisse et sur sa situation financière. Une Assemblée générale extraordinaire peut être convoquée soit à l'initiative du Conseil de gestion, soit à la demande de deux cents participants au moins.

11. Ainsi, en vertu du Règlement de 2008, pour modifier les dispositions des trois sections susvisées et des annexes y relatives, toute proposition de modification doit d'abord être examinée par le Conseil de gestion, puis soumise, avec ses commentaires, à l'Assemblée générale des participants pour approbation. Enfin, la proposition de modification est transmise au Directeur général.

12. Au vu des éléments qui précèdent concernant la structure de gouvernance de la Caisse d'assurance maladie, c'est au Directeur général qu'il appartient de modifier le Règlement de la Caisse. Le Tribunal relève également que, compte tenu de l'autonomie dont bénéficie la Caisse et des dispositions spécifiques relatives aux modifications du Règlement, si la Conférence générale était certes en droit de recommander ou de demander une modification du Règlement de la Caisse, elle n'était pas compétente pour procéder à une telle modification et toute mesure prise en ce sens serait nulle et non avenue.

13. S'agissant de la résolution 85, bien que la Conférence générale ait décidé de modifier le Règlement, aucune date n'avait été fixée quant à l'entrée en vigueur des modifications. En effet, aucune mesure supplémentaire n'a été prise à cet égard avant le 21 octobre 2014, date à laquelle la circulaire n° 43 a été publiée. Dès lors, l'argument de l'Organisation selon lequel la circulaire a simplement informé les participants des modifications apportées au Règlement de la Caisse puisque, selon elle, le Règlement avait déjà été modifié ne saurait être accueilli par le Tribunal. Cette conclusion s'impose d'autant plus que les modifications figurant dans la version de 2014 du Règlement diffèrent sensiblement des modifications proposées qui ont été examinées par la Conférence générale.



14. Bien que manquant de clarté dans sa formulation, la circulaire n° 43 semble être la publication de la décision de la Directrice générale de modifier le Règlement de la Caisse. De ce fait, dans le cadre de l'examen de la recevabilité des requêtes, il s'agit d'une décision administrative de portée générale. En principe, une telle décision ne peut être contestée qu'à partir du moment où une décision individuelle faisant grief au fonctionnaire concerné a été adoptée. Toutefois, des exceptions sont possibles lorsque la décision de portée générale ne nécessite aucune décision d'application et porte immédiatement atteinte à des droits individuels. En l'espèce, la décision attaquée porte directement atteinte aux droits des requérants, dans la mesure où elle les prive du droit important de participer au processus décisionnaire au sein de la Caisse d'assurance maladie. Les requêtes étant conformes à l'article II du Statut du Tribunal, elles sont recevables.

15. Étant donné que la décision de la Directrice générale de modifier le Règlement de la Caisse n'a pas été prise dans le respect des dispositions du Règlement relatives aux modifications dudit règlement exposées au considérant 11 ci-dessus, la Directrice générale n'ayant notamment pas obtenu l'approbation de l'Assemblée générale des participants pour cette décision, celle-ci est illégale et doit être annulée. Il en résulte que les modifications apportées au Règlement sont nulles et non avenues. Les requérants ont droit à des dommages-intérêts pour tort moral en raison du mépris total du Règlement de la Caisse dont a fait preuve l'Organisation et de l'illégalité de la décision qui en a résulté. Les intervenants se trouvant dans la même situation de droit et de fait que les requérants, leurs demandes d'intervention sont accueillies et des dommages-intérêts pour tort moral devront également leur être versés. L'Organisation devra verser à chaque requérant et à chaque intervenant des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 5 000 euros. Les requérants ont droit à des dépens, fixés à 500 euros pour chacun d'entre eux. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner la demande des requérants relative à la question des droits acquis. Leur demande visant à ce qu'il soit ordonné à l'UNESCO de reprendre le processus de consultation des participants à la Caisse ne relève pas de la compétence du Tribunal et doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Directrice générale du 21 octobre 2014 est annulée.
2. L'UNESCO versera à chaque requérant et à chaque intervenant des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 5 000 euros.
3. L'UNESCO versera à chaque requérant la somme de 500 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

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