

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire AGBO

Jugement No 995

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Alexis Agbo le 1er février 1989 et régularisée le 28 février, la réponse de l'UNESCO datée du 19 avril, la réplique du requérant du 16 mai et la duplique de l'UNESCO en date du 23 juin 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, l'article 9.1 du Statut du personnel, les dispositions 106.1, 109.6, 109.7, 111.1 et 111.2 du Règlement du personnel, les paragraphes 7 et 9 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO et l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant béninois né en 1929, entra au service de l'UNESCO, à Paris, en 1975 et obtint en 1978 un engagement de durée définie en qualité de commis en chef, de grade G.6. Son état de santé étant déficient, il fut souvent mis en congé de maladie; en effet, en 1982 comme en 1985, il épuisa ses droits au congé de maladie à plein traitement prévu à la disposition 106.1 a) du Règlement du personnel.

Le 19 décembre 1985, il demanda la résiliation de son contrat par consentement mutuel conformément à l'article 9.1 du Statut du personnel ainsi conçu :

"Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel dans les cas prévus par ledit engagement ou à un moment quelconque ... si, en raison de son état de santé, celui-ci n'est plus capable de remplir ses fonctions."

(Les dispositions à prendre à cet effet figurent dans la circulaire 1474(II) du 22 novembre 1985.) Le requérant souhaitait obtenir, entre autres choses, une indemnité de licenciement équivalant à dix-huit mois de traitement, une pension d'invalidité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et le droit de continuer à participer à la Caisse d'assurance maladie de l'UNESCO. Au cours des discussions qui eurent lieu à ce sujet avec l'intéressé, l'administrateur du personnel chargé de son dossier lui indiqua qu'il ne saurait bénéficier à la fois d'une indemnité et d'une pension d'invalidité.

La demande du requérant relative à l'octroi d'une pension d'invalidité fut acheminée vers les services compétents. Le 5 mai 1986, le médecin-chef de l'Organisation confirma que M. Agbo "n'était plus capable de remplir ses fonctions en raison de son état de santé", aux termes de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions. Le 9 mai, l'administrateur du personnel saisit le Comité des pensions du personnel de l'UNESCO de la demande du requérant. L'engagement fut prolongé jusqu'au 30 juin 1986, date à laquelle le requérant souhaitait quitter le service; cependant, étant donné qu'un membre du personnel n'a habituellement pas le droit de demander le bénéfice d'une pension d'invalidité tant qu'il n'a pas épuisé tous ses droits à congé de maladie et que, de toute manière, la pension n'aurait pas pu être versée à temps, l'engagement fut une nouvelle fois prolongé jusqu'au 31 mars 1987.

Le médecin-chef de l'UNESCO certifia, en date du 17 juillet 1986, que le requérant avait été en congé de maladie du 19 septembre 1985 au 29 avril 1986 - ce qui lui permettait d'épuiser rétroactivement tous ses droits à congé de maladie à plein traitement - et le mit en congé de maladie à demi- traitement du 1er juillet 1986 au 31 mars 1987, date à laquelle son contrat devait prendre fin. Par lettre du 23 octobre 1986, l'administrateur du personnel lui expliqua que l'objet de cette procédure était de le mettre au bénéfice d'une pension d'invalidité à compter du 1er avril 1987; le montant de la pension s'élèverait à 8.000 dollars des Etats-Unis par an pour lui-même et à 1.300 dollars par an pour chacun de ses deux enfants à charge.

Le 12 janvier 1987, le requérant écrivit à l'administrateur du personnel pour protester contre cette solution et au

Directeur général pour lui demander de réexaminer son cas. Le 18 février, l'administrateur du personnel précisa que le requérant ne pouvait pas prétendre à une résiliation par consentement mutuel au titre de la circulaire administrative 1474 et que, de toute manière, il serait plus avantageux pour lui d'obtenir une pension d'invalidité qu'une indemnité, qui ne lui donnerait droit qu'à un montant équivalant à quelques mois de traitement et lui ferait perdre le droit d'affiliation à la Caisse d'assurance maladie de l'UNESCO. Le directeur du Bureau du personnel s'exprima dans des termes analogues dans la réponse qu'il donna le 13 avril à la lettre que le requérant avait envoyée au Directeur général, en ajoutant que la décision retenue était en conformité avec le Règlement du personnel et les pratiques de l'Organisation.

Le 28 avril, le Comité des pensions du personnel de l'UNESCO accepta d'attribuer au requérant, avec effet au 1er avril 1987, une pension d'invalidité conformément aux dispositions de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions. Le chef de la Division de l'administration du personnel écrivit au requérant le 12 mai pour lui signaler qu'à la cessation de ses services il pourrait prétendre, en vertu de la disposition 109.7 a) du Règlement du personnel, à une indemnité de licenciement équivalant à neuf mois de rémunération, déduction faite de la pension d'invalidité versée pour les mois correspondants.

Le versement de la pension d'invalidité n'ayant pas été effectué, l'administrateur du personnel informa le requérant, en date du 15 mai, que son contrat était prolongé jusqu'au 30 juin 1987 à titre de congé spécial sans traitement; il continuerait de percevoir un revenu après le 1er avril 1987 sous forme d'une prestation de la Caisse d'assurance maladie de l'UNESCO, laquelle serait ultérieurement déduite de la pension d'invalidité pour la même période. Le requérant s'opposa, en date du 24 mai, à la prolongation de son engagement au motif qu'il devrait encore contribuer à la Caisse commune des pensions. Par lettre du 2 juin, le chef de la Division de l'administration du personnel lui signifia que tel ne serait pas le cas et lui demanda de confirmer son accord quant à une résiliation de son engagement pour raison de santé avec effet au 1er avril 1987; le requérant obtempéra par lettre du 23 juin à l'administrateur du personnel et par un télex du 3 juillet au chef de la Division de l'administration du personnel. Le directeur du Bureau du personnel ayant accepté sa demande de résiliation, il fut informé par un avis de mouvement de personnel daté du 5 août 1987 de la cessation de ses services et de l'octroi d'une indemnité pour les jours de congé annuel accumulés ainsi que d'une indemnité équivalant à près de neuf mois de rémunération.

Après un nouvel échange de correspondance, y compris une lettre du requérant datée du 22 septembre 1987, le conseil de celui-ci écrivit au directeur du Bureau du personnel en date du 10 octobre aux fins d'introduire une "réclamation" aux termes du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO. Le directeur par intérim lui répondit par lettre du 22 décembre que c'était au requérant en personne qu'il incombait d'agir. Par lettre du 30 décembre 1987, son conseil demanda au Directeur général d'accepter la renonciation à la juridiction du Conseil d'appel en vertu de la disposition 111.2 b) du Règlement du personnel, mais le Directeur général signifia son refus par lettre du 28 janvier 1988.

Dans une lettre datée du 29 janvier 1988, le chef par intérim de la Division de l'administration du personnel confirma que les sommes dues seraient payées dès que le requérant aurait accompli les formalités de cessation de service.

Le 5 février, son conseil écrivit pour demander si l'administration avait transmis son dossier au Conseil d'appel; il lui fut répondu le 22 mars que l'administration n'avait aucune initiative à prendre dans ce sens.

Par lettre du 14 avril 1988, son conseil invita le Directeur général à prendre une décision lui-même et à accorder au requérant "une indemnité globale de dédommagement"; le même jour, l'avocat introduisit un recours contre l'avis de mouvement de personnel daté du 5 août 1987 auprès du Conseil d'appel, conformément à la procédure prévue au paragraphe 7 c) des Statuts du Conseil.

Dans son avis du 8 novembre 1988, le Conseil d'appel déclara le recours irrecevable au motif que le requérant avait, contrairement aux règles en vigueur, omis d'agir lui-même, mais suggéra cependant, "dans un but purement humanitaire", que certaines mesures soient prises en sa faveur. Par une lettre du 7 janvier 1989, qui est la décision contestée, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait son recours ainsi que la suggestion du Conseil d'appel.

B. Le requérant conteste le contenu de l'avis daté du 5 août 1987, que l'administrateur du personnel lui a envoyé sous couvert d'une lettre du 27 août, mais il ne proteste pas contre la cessation de service pour raison de santé.

1) Il prétend que son recours au Conseil d'appel était recevable. Comme il a informé le secrétaire du Conseil par une lettre du 7 juillet 1988, il avait donné à son avocat, en date du 15 septembre 1987, procuration pour qu'il agisse en son nom, en raison de ses séjours fréquents à l'hôpital. Il n'y a pas de disposition dans les règles en vigueur qui exige qu'il signe lui-même son recours. Son conseil n'a pas participé aux délibérations du Conseil. Le raisonnement du Conseil étant vicié, il en est de même de la décision du Directeur général qui est fondée sur l'avis de cet organe et qui, de surcroît, ne tient pas compte de la suggestion du Conseil.

2) Il soutient que la décision était entachée de vices de procédure : a) le Comité des pensions du personnel de l'UNESCO a simplement recommandé de lui verser une pension et, tant que la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies n'a pas fourni une réponse affirmative sur ce point, aucune décision de licenciement ne peut intervenir aux termes des Statuts de la Caisse; b) la décision prévoit une retenue des montants qui lui sont versés alors que l'octroi d'une pension n'a pas encore été entériné.

3) Sur le fond, il fait valoir ce qui suit : a) au 15 mai 1986, il pouvait bénéficier de sept mois encore de congé de maladie à plein traitement, c'est-à-dire jusqu'au 15 décembre 1986, et ses neuf mois de congé à mi-traitement allaient jusqu'au 15 septembre 1987. En mettant fin à son congé à plein traitement en juin 1986, l'administration l'a privé de cinq mois et demi de congé à plein traitement. b) Le calcul de l'indemnité de licenciement doit se faire sur la base du plein traitement à compter de la date de la cessation de service. La résiliation de son contrat a été irrégulière car elle était rétroactive. La date correcte n'était pas le 31 mars 1987, mais au plus tôt le 30 juin 1987, date à laquelle son engagement a pris fin, ou, sinon, la date à laquelle la Caisse commune des pensions devait notifier son approbation de l'octroi d'une pension. Aucune déduction ne peut être opérée sur l'indemnité car les sommes versées au requérant par la caisse d'assurance maladie lui étaient dues au titre d'un congé de maladie à mi-traitement. c) En tant que titulaire d'un contrat de durée définie, le requérant avait droit, aux termes de la disposition 109.6 du Règlement du personnel, à un préavis de trois mois.

Il réclame : l'annulation de l'avis du Conseil d'appel et de la décision du Directeur général datée du 7 janvier 1989; une déclaration attestant que son congé de maladie à mi-traitement prenait fin au plus tôt le 30 juin 1987; un rappel de traitement de 101.392,50 francs français; la somme de 165.915 francs français à titre d'indemnité de licenciement venant à échéance au plus tôt le 30 juin 1987; une déclaration attestant qu'il n'a pas perçu de pension d'invalidité avant cette date; 55.305 francs à titre d'indemnité de préavis; 51.050,76 francs pour son solde de congé annuel; et 320.000 francs à titre de réparation.

C. L'UNESCO répond que la requête est irrecevable au titre de l'article VII(1) du Statut du Tribunal car le requérant n'a pas épuisé toutes les voies de recours internes. Il n'a pas présenté de réclamation par écrit au Directeur général au sens du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel puisque celle que son avocat a cherché à transmettre le 10 octobre 1987 n'est pas valable; même lorsqu'il a été prévenu de son erreur, il n'a pas agi lui-même; son état de santé ne l'empêchait pas de le faire et sa lettre du 22 septembre ne constituait pas une réclamation proprement dite.

Comme le Conseil d'appel l'a estimé, le recours n'était pas conforme au paragraphe 7 c) de ses Statuts puisque l'avocat du requérant n'était pas habilité à représenter l'intéressé aux termes du paragraphe 9 des Statuts du Conseil d'appel. L'Association du personnel aurait pu trouver quelqu'un pour le représenter.

Quoi qu'il en soit, la réclamation et le recours contre l'avis de mouvement du personnel du 5 août 1987 montrent que le délai d'un mois prévu au paragraphe 7 a) et c) n'a pas été respecté. L'avis ne lui a pas été envoyé par lettre du 27 août : tout donne à penser qu'il en connaissait la teneur bien avant cette date. En outre, cet avis ne faisait que confirmer des décisions antérieures, notifiées le 23 octobre 1986 au sujet de l'indemnité pour jours de congé annuel accumulés, les 12 mai et 9 juillet 1987 au sujet de l'indemnité de licenciement, les 23 octobre 1986 et 9 juillet 1987 au sujet de la date de la cessation de service, et les 15 et 20 mai 1987 au sujet de la prolongation de l'engagement de durée définie jusqu'au 30 juin 1987.

Enfin, la demande d'indemnité aux lieu et place de préavis est irrecevable car l'avis du 5 août 1987 ne renferme aucune décision sur ce point, le Directeur général n'a pris aucune décision définitive, et le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes.

Les arguments sur le fond invoqués par l'UNESCO sont de caractère subsidiaire. Elle fait valoir que toutes ses décisions ont été prises en conformité avec les règles en vigueur et compte tenu des intérêts du requérant. Le 1er avril 1987 constitue bien la date régulière et effective de cessation de service; la lettre de l'administrateur du

personnel datée du 23 octobre 1986 donnait au requérant un préavis de trois mois, comme celui-ci l'a admis dans sa lettre du 12 janvier 1987; le 31 mars 1987, il avait épuisé tous ses droits à congé de maladie; il ne peut pas bénéficier à la fois d'une pension d'invalidité de la Caisse commune des pensions et de prestations de la caisse d'assurance maladie de l'UNESCO; son indemnité de licenciement a été correctement calculée; enfin, les décisions ayant été prises en conformité avec les règles en vigueur, il n'y a pas de motif à dédommagement.

D. Le requérant réplique que l'UNESCO donne une version tendancieuse des faits; il l'accuse de faire preuve de mauvaise foi et de recourir à des arguments captieux.

En vue de réfuter les objections que l'Organisation élève à la recevabilité de sa requête, il prétend que l'avis du 5 août 1987 ne constituait pas une simple confirmation de décisions antérieures, qu'il n'y a aucun texte qui interdise à un fonctionnaire de donner délégation de signature à son avocat et que le Tribunal n'est en aucun cas tenu de déterminer si toutes les décisions qui lui ont été communiquées étaient dûment contestées.

Il développe ses arguments sur le fond, faisant valoir que les moyens de l'UNESCO sont faux, incohérents et peu honorables.

E. Dans sa duplique, l'Organisation examine les questions de fait. Elle soutient que le requérant n'apporte dans son mémoire en réplique aucun élément susceptible d'affaiblir sa thèse et souvent ne répond même pas aux arguments qu'elle invoque pour contester la recevabilité de la requête; elle a agi à son égard en pleine conformité avec les règles, de façon équitable et avec égards et sa bonne foi n'est pas en cause.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré à l'UNESCO le 1er septembre 1975. Le 17 avril 1978, il a été recruté en qualité de commis en chef. Son état de santé ne lui permettant plus de poursuivre ses activités professionnelles, il envisagea en 1986 de quitter l'Organisation. Après que le médecin-chef de l'UNESCO eut confirmé cette incompatibilité, la procédure d'attribution d'une pension d'invalidité fut entamée. Des discussions, qui ne mettaient pas en cause le principe du départ du requérant, s'élevèrent alors sur les modalités de cette séparation. Après de nombreux échanges de correspondance et des décisions successives, un administrateur du personnel de l'UNESCO a transmis au requérant un avis de mouvement de personnel daté du 5 août 1987.

Le 10 octobre 1987, son avocat a déposé un recours et un mémoire pour contester cet avis en application du Statut et du Règlement du personnel de l'UNESCO. L'affaire fut instruite devant le Conseil d'appel qui, aux termes d'un avis du 8 novembre 1988, déclara le recours irrecevable tout en sollicitant "du Directeur général de bien vouloir, dans un but purement humanitaire, donner toutes instructions utiles aux services administratifs afin que le calcul effectué pour dégager les sommes qui restent dues à M. Agbo soit réexaminé, en tenant compte des prétentions du requérant à une indemnité représentant le préavis de licenciement, alors surtout que la date de son licenciement a été fixée avec effet rétroactif". Le 7 janvier 1989, le Directeur général décida de ne pas donner une suite favorable au recours, "qui est, d'une part, irrecevable et, d'autre part, mal fondé". C'est la décision attaquée, qui mentionne également le refus de rouvrir le dossier dans le sens indiqué par le Conseil d'appel.

2. La présente affaire pose une question de procédure.

L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal dispose qu'une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.

Cette disposition implique que si le Statut du personnel prévoit une procédure interne, celle-ci doit être respectée. Cette exigence concerne non seulement les délais de recours mais également les règles de procédure prévues par le Statut et les textes pris pour l'application de celui-ci.

3. Le Statut et le Règlement du personnel de l'UNESCO prévoient le recours interne. Les membres du personnel ne peuvent s'adresser au Tribunal administratif dans les différends qui les opposent à l'Organisation qu'après avoir recouru à un Conseil d'appel qui est chargé de donner un avis au Directeur général, auquel appartient la décision finale. La disposition 111.1 du Règlement du personnel donne compétence aux Statuts du Conseil d'appel pour fixer les règles de fonctionnement de cet organisme.

Les paragraphes 7 a) et c) et 9 des Statuts du Conseil d'appel règlent la procédure de recours interne. Le paragraphe 7 a) prévoit que tout membre du personnel qui désire contester une décision doit, en premier lieu, présenter une

réclamation par écrit au Directeur général. Si l'intéressé n'obtient pas satisfaction, il doit alors, en vertu du paragraphe 7 c), adresser un avis d'appel au secrétaire du Conseil d'appel. Quant au paragraphe 9, il dispose que "Le recours d'un membre du personnel peut être représenté en son nom au Conseil d'appel par un autre membre du secrétariat, occupant un poste au Siège de l'Organisation".

4. Le requérant attaque une décision définitive prise par le Directeur général après avis du Conseil d'appel. Il semble donc que, comme l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal l'exige, les moyens de recours internes aient été épuisés. En outre, la requête a été introduite dans le délai prévu à l'article VII, paragraphe 2, du Statut.

Toutefois, l'Organisation plaide l'irrecevabilité du recours interne en faisant valoir que celui-ci n'a été signé ni par le requérant ni par un membre du secrétariat mais par un avocat et que l'irrecevabilité du recours interne entraîne par voie de conséquence l'irrecevabilité du recours contentieux.

5. Les paragraphes 7 et 9 des Statuts du Conseil d'appel sont clairs. Les recours internes doivent être présentés par le membre du personnel intéressé ou, à défaut, par un membre du secrétariat occupant un poste au siège de l'Organisation. Le texte, tel qu'il est rédigé, a un caractère impératif et limitatif.

Cette position trouve son fondement dans le caractère du recours interne. Avant d'exposer un différend devant un organisme qui rendra une décision publique, les auteurs des Statuts ont voulu que les différends puissent faire l'objet d'une concertation extrajuridique où les considérations d'équité et de bonne gestion peuvent entrer en ligne de compte. Les débats oraux n'y ont pas le caractère de plaidoiries et les membres du Conseil d'appel ne sont pas nécessairement des juristes.

Certes, les avocats ayant normalement accès à tous les prétoires, la solution adoptée pour la procédure interne ne serait pas admissible devant une juridiction. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, il convient que les dispositions des Statuts soient appliquées à la lettre.

6. Certes, le requérant indique qu'il avait donné une procuration à son avocat pour le représenter et invoque son état de santé qui l'empêchait de suivre la procédure interne. D'ailleurs, il n'a pas assisté au débat oral qui s'est déroulé devant le Conseil d'appel. Devant le refus opposé à l'avocat d'assister à cette séance, il a été alors représenté par un membre du secrétariat.

De telles explications pourraient conduire le Tribunal à appliquer moins strictement les textes si l'action ou même l'inertie de l'Organisation avait pu conduire le requérant à ignorer les conséquences de son attitude. Mais tel n'a pas été le cas en l'espèce. Lorsque le recours interne a été présenté, le 10 octobre 1987, par le conseil du requérant, le directeur par intérim du Bureau du personnel écrivit au signataire pour lui indiquer que ce recours n'était pas conforme aux dispositions statutaires et le pria d'inviter M. Agbo à écrire personnellement au Directeur général s'il souhaite poursuivre son action en recours devant le Conseil d'appel".

Même si le requérant avait signé, le 15 septembre 1987, une procuration générale à son avocat, notamment pour engager toute procédure, ce document ne peut avoir pour effet de valider le recours interne. La procuration n'a pas la même portée qu'un recours signé par l'intéressé.

7. Dans ces circonstances, le requérant n'a pas respecté la procédure prescrite pour l'introduction d'un recours interne. Le Directeur général était fondé à rejeter le recours du requérant, non conforme aux dispositions réglementaires. La requête ne peut donc être admise.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-président, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 janvier 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
H. Gros Espiell
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.