

SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

Affaire CONNOLLY-BATTISTI (No 9)

Jugement No 1187

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la neuvième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par Mme Norah Connolly-Battisti le 13 septembre 1991 et régularisée le 5 octobre 1991, la réponse de la FAO du 15 janvier 1992, la réplique de la requérante du 14 février et la duplique de l'Organisation du 19 mars 1992;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 301.062 et 301.121 du Statut du personnel de la FAO, l'article 303.1311 du Règlement du personnel de la FAO et les sections 331 et 343 du Manuel de la FAO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 et les allégations suivants :

A. L'article 301.062 du Statut du personnel de la FAO déclare que "le Directeur général établit pour le personnel un système de sécurité sociale, contenant notamment des dispositions pour la protection de la santé ..." L'article 301.121 prévoit que le Statut "peut être complété ou amendé par la Conférence ou le Conseil, sans préjudice des droits acquis des membres du personnel. Ces modifications et tout règlement prescrit par le Directeur général dans le cadre du présent Statut s'appliquent à tous les membres du personnel".

La requérante, ressortissante irlandaise née en 1919, est entrée au service de la FAO en août 1954 et a pris sa retraite le 1er juin 1981 avec le grade G.6. L'Organisation l'a inscrite dans son régime d'assurance-santé en 1958. Le 1er janvier 1972, la FAO a apporté à ce régime des modifications qu'elle a annoncées par une circulaire administrative du 15 novembre 1971. Ces modifications comportaient l'introduction, pour les fonctionnaires y ayant droit et les personnes à leur charge, d'une "protection gratuite pendant la durée du contrat auprès de la société d'assurances van Breda". Au moment de sa retraite, elle avait participé pendant vingt-trois ans au plan de la FAO d'assurance médicale gros risques (MMBP), pendant trois ans au plan d'assurance médicale de base (BMIP) et pendant vingt ans à un plan fondé sur un accord avec l'Organisation nationale (italienne) d'assurance pour les salariés des organismes de droit public (ENPDEP). Par memorandum du 28 avril 1981, un administrateur du personnel l'a informée qu'elle et son mari remplissaient les conditions requises par la section 343, partie VII, du Manuel, pour bénéficier de la "protection gratuite du BMIP et du MMBP après le départ en retraite". Le 28 mai 1981, elle a demandé à bénéficier de la protection gratuite au Service des effectifs et prestations; sa demande a été acceptée et elle a reçu une copie portant la signature de l'administrateur du personnel.

Le 19 juin 1989, la requérante a reçu une lettre du directeur de la Division du personnel aux retraités, en date du 1er juin, expliquant que la diminution du nombre des fonctionnaires en activité et la hausse du coût des demandes de remboursement provenant des fonctionnaires retraités imposaient une révision du plan d'assurance médicale de groupe après le départ en retraite. La lettre indiquait qu'après un "délai de grâce" approprié, les fonctionnaires retraités désireux de participer au régime d'assurance devraient verser une contribution fixée au même taux que pour les membres du personnel en activité, mais ne dépassant pas 4 pour cent de leur pension complète de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. La lettre invitait les retraités à remplir et à renvoyer avant le 20 septembre 1989 une formule jointe en annexe, en déclarant s'ils souhaitaient maintenir leur participation en versant une cotisation et autoriser la Caisse à la déduire de leur pension. Un administrateur principal du personnel a rappelé à la requérante, par lettre du 8 septembre, qu'elle avait jusqu'au 20 septembre pour prendre sa décision.

Par lettre du 14 septembre 1989, la requérante a communiqué au directeur de la Division du personnel son intention

d'exercer son "droit acquis à la protection médicale gratuite après le départ en retraite". Elle a qualifié le choix offert aux retraités de "subterfuge" pour les obliger à renoncer à leurs droits. Dans une nouvelle lettre de rappel du 27 septembre, l'administration lui a donné jusqu'au 31 octobre 1989 pour prendre sa décision et a attiré son attention sur le droit de recours prévu à la section 331 du Manuel. Par une lettre du 4 janvier 1990 adressée aux retraités, dont la requérante a reçu copie le 6 février, l'administrateur principal du personnel a fait savoir que les nouvelles dispositions pour la protection de la santé après le départ en retraite, annoncées dans la lettre du 1er juin 1989, étaient entrées en vigueur le 1er novembre 1989. La requérante a recouru le 15 mars 1990 contre cette décision auprès du Directeur général, par l'intermédiaire du Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances. Par lettre du 14 mai, le Sous-Directeur général a rejeté son recours au motif de forclusion, tout en déclarant que les résultats des recours formés par d'autres retraités s'appliqueraient à tous ceux qui se trouvent dans une "situation analogue".

L'administrateur principal du personnel a fait savoir à la requérante, par lettre du 15 mai 1990, que l'Organisation paierait entièrement ses cotisations durant un délai de grâce de neuf mois à compter du 1er novembre 1989. Il lui a indiqué également que son refus d'autoriser la Caisse des pensions par retour du courrier à prélever le montant de sa prime d'assurance de sa pension entraînerait sa radiation du régime d'assurance-santé. Dans sa réponse du 1er juin, la requérante a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de "porter préjudice" à son droit acquis ou à son recours en autorisant la Caisse à déduire le montant de ses cotisations. Le 9 juillet 1990, elle a saisi le Comité de recours. Par lettre du 24 décembre, la société van Breda l'a informée qu'elle ne pouvait pas rembourser ses demandes en date du 16 novembre 1990 parce que la FAO avait mis fin à sa protection avant que les dépenses aient été engagées.

Dans un rapport du 2 mai 1991, le Comité de recours a recommandé le rejet du recours au motif de forclusion. Le Directeur général a suivi la recommandation du Comité dans une lettre du 27 juin 1991, qui constitue la décision attaquée.

B. La requérante conteste la conclusion du Comité de recours selon laquelle son recours est tardif parce que, soutient-elle, la lettre circulaire adressée aux retraités le 1er juin 1989 n'était pas une décision définitive. La mise en oeuvre de ses dispositions dépendait des réponses des retraités et de l'accord de la Caisse des pensions de déduire les primes d'assurances des pensions. La décision qu'elle a attaquée dans son recours est la lettre du 4 janvier 1990 - dont elle n'a obtenu copie que le 6 février - lui déclarant que sa "protection gratuite après le départ en retraite avait pris fin le 31 octobre 1989", et ce recours a donc été formé dans le délai de quatre-vingt-dix jours fixé à l'article 303.1311 du Règlement du personnel.

La requérante soutient que la décision de la FAO de lui refuser, ainsi qu'à son mari, l'assurance médicale gratuite après le départ en retraite est une violation de ses droits acquis, que la jurisprudence décrit comme des "droits touchant des questions de fond, dont la violation se traduirait par un dommage financier ou autre". Elle remplissait les conditions requises pour avoir droit à une protection gratuite aux termes des dispositions 343.7, 343.721, 343.722, 343.75 et 343.77 du Manuel en vigueur au moment où elle a pris sa retraite, et la formule signée qu'elle a reçue du Service des effectifs et prestations déclarait qu'elle et son mari remplissaient les conditions requises pour bénéficier d'une "participation gratuite au plan BMIP et MMBP après le départ en retraite".

Les modifications des règles en vertu de l'article 301.121 du Statut du personnel ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires qui sont en service lorsque les nouvelles dispositions entrent en vigueur. Les retraités restent soumis aux règles qui étaient en vigueur au moment de leur départ. Lorsque la Division du personnel l'a convaincue de passer du plan italien ENPDEP au plan BMIP, elle lui a laissé entendre que ses cotisations lui assureraient, ainsi qu'aux personnes à sa charge, une protection médicale gratuite après son départ en retraite. Si les coûts ont augmenté au-delà des niveaux prévus, la charge devrait être partagée entre les fonctionnaires en service et l'Organisation.

En lui appliquant avec effet rétroactif les dispositions modifiées du Règlement, la FAO a causé à la requérante un "tort matériel et moral" considérable.

La requérante demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de lui accorder, ainsi qu'à son mari, le bénéfice d'une protection médicale gratuite et de verser toute contribution qui pourrait être due à van Breda pour que leur "protection gratuite" soit maintenue. Elle demande aussi que lui soient alloués 2.500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient qu'il y a forclusion. La lettre du 1er juin 1989, que la requérante a reçue le 19 juin, l'informait que le régime d'assurance après le départ en retraite avait été modifié et que la couverture médicale gratuite serait supprimée. Aux termes de l'article 303.1311 du Règlement du personnel, la requérante disposait de quatre-vingt-dix jours à partir du 19 juin pour recourir auprès du Directeur général. Or elle a attendu le 15 mars 1990 pour former un recours. La lettre du 4 janvier 1990 a simplement confirmé une décision déjà prise et a mentionné les "aspects administratifs et de procédure" concernant sa mise en application. Comme elle ne contenait aucune disposition sur les changements dans la protection après le départ en retraite, elle ne pouvait pas ouvrir un nouveau délai. De toute façon, l'administrateur principal du personnel a informé la requérante en septembre 1989 que, si elle souhaitait recourir, la décision qu'elle devait attaquer était celle qui est contenue dans la lettre du 1er juin 1989. La requérante n'a donc pas épuisé tous les moyens internes de recours.

Quant au fond, et à titre subsidiaire, l'Organisation renvoie le Tribunal à sa réponse aux requêtes formées par M. Georgiadis et consorts (voir jugement No 1186 de ce jour, sous C). Elle réaffirme son engagement d'appliquer la décision du Tribunal sur ces requêtes à toute personne se trouvant dans une situation analogue, y compris Mme Connolly-Battisti.

D. Dans sa réplique, la requérante conteste les arguments présentés par la FAO dans sa réponse. C'est la lettre du 4 janvier 1990 lui signifiant que sa "protection gratuite après le départ en retraite avait pris fin le 31 octobre 1989" qui constitue une telle décision, et non la lettre circulaire du 1er juin 1989. Comment l'administration peut-elle prétendre que le recours doit être dirigé contre la lettre circulaire du 1er juin 1990 alors qu'elle a mentionné pour la première fois son droit de recours le 27 septembre 1989, cent un jours après la date de réception de ladite lettre ?

La requérante déclare que sa requête n'est pas la même que celle de M. Georgiadis et relève plusieurs différences, dont le fait que celui-ci a autorisé la Caisse des pensions à déduire ses cotisations de sa pension, alors qu'elle-même ne l'a pas fait. Sans son consentement signé, la FAO ne pouvait légalement revenir sur sa promesse de protection gratuite. Elle développe ses autres moyens et maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la FAO maintient son moyen d'irrecevabilité et répond à certains arguments avancés dans la réplique. Bien qu'elle ait publié la lettre du 1er juin 1989 sous forme de circulaire, l'important est que la décision l'ait affectée personnellement : selon la jurisprudence, le caractère général d'une circulaire ne suffit pas à lui seul à exclure la recevabilité de la requête.

Quant au fond, aucun des points que la requérante invoque ne fait que sa requête diffère en substance de celle de M. Georgiadis.

CONSIDERE :

1. Lorsqu'elle était au service de la FAO, la requérante était membre cotisant du régime d'assurance-santé de l'Organisation qui lui accordait, ainsi qu'à son mari, des prestations pour soins médicaux. Après son départ en retraite le 1er juin 1981, elle a cessé de verser des cotisations, tout en restant, elle et son mari, au bénéfice de la protection du régime d'assurance-santé.

Le 1er juin 1989, le directeur de la Division du personnel a envoyé à la requérante et aux autres fonctionnaires retraités une lettre expliquant qu'en raison de la diminution des fonctionnaires en activité et de l'accroissement du coût du remboursement des dépenses médicales des fonctionnaires retraités, des réformes devaient être apportées au financement du régime d'assurance; ainsi, les fonctionnaires retraités désireux de conserver une protection devraient à l'avenir verser des cotisations.

2. Par une lettre en date du 4 janvier 1990, un administrateur principal du personnel a informé la requérante que les nouvelles dispositions concernant la couverture médicale après le départ à la retraite étaient entrées en vigueur le 1er novembre 1989. Elle a fait appel du contenu de cette communication au Directeur général le 15 mars. Son appel ayant été rejeté, elle a saisi le Comité de recours le 9 juillet. Dans son rapport en date du 2 mai 1991, ce dernier a recommandé le rejet de son recours pour forclusion. Par lettre du 27 juin 1991, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a accepté cette recommandation.

3. Le Tribunal est d'avis que c'est bien la lettre du 1er juin 1989 du directeur de la Division du personnel qui constitue la décision que la requérante devait attaquer. D'une part, la lettre a été envoyée sous pli recommandé, avec accusé de réception, à chaque fonctionnaire retraité. La requérante l'a reçue le 19 juin. D'autre part, il s'agissait

d'une décision qui l'affectait personnellement et elle avait, aux termes de l'article 303.1311 du Règlement, quatre-vingt-dix jours pour présenter son cas dans une lettre adressée au Directeur général. Elle a attendu le 15 mars 1990 pour ce faire et, par là, n'a pas respecté le délai.

4. Certes, un administrateur principal de la Division du personnel a écrit le 4 janvier 1990 à la requérante et aux autres fonctionnaires retraités pour leur annoncer que les nouvelles dispositions sur la protection de la santé après le départ en retraite étaient entrées en vigueur. Mais cette lettre ne faisait que confirmer la décision qui avait déjà été prise de faire cotiser les retraités désireux de continuer à bénéficier de l'assurance-santé. Elle n'a par conséquent pas ouvert de nouveau délai pour la présentation d'un recours interne contre cette décision. D'ailleurs, dans sa lettre à la requérante du 27 septembre 1989, l'administrateur principal du personnel mentionnait "la lettre du 1er juin 1989" du directeur de la Division du personnel et la pressait de protéger son "droit à bénéficier de la protection de la santé" en remplissant et en renvoyant la formule qui avait été jointe en annexe à cette lettre. Il déclarait ensuite que, si elle souhaitait faire appel, elle pouvait le faire, et il lui indiquait les dispositions applicables du Manuel de la FAO. Le fait que le délai fixé pour exercer son droit de recours en vertu de ces dispositions était déjà venu à expiration n'est pas pertinent. L'administrateur principal du personnel n'avait aucune obligation de se demander dans sa lettre si elle respecterait le délai fixé pour présenter un recours : il a cité les dispositions applicables de manière tout à fait régulière et il n'était pas tenu d'aller plus loin.

5. Il s'ensuit que, étant donné que la requérante a omis d'introduire un recours dans le délai prévu à l'article 303.1311 du Règlement du personnel, elle n'a pas suivi correctement la procédure interne de recours. Sa requête est donc irrecevable, en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, faute d'épuisement des moyens internes de recours.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner