

VINGT-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BURDON

Jugement No 186

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par le sieur Burdon, David Joseph, le 13 juillet 1970, la réponse de l'Organisation datée du 12 janvier 1971, la réplique du requérant du 5 mars 1971 et la lettre de l'Organisation du 7 avril 1971;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et la disposition 303.131 du Règlement du personnel de l'Organisation:

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'ou ressortent les faits suivants :

A. Le sieur Burdon a été engagé par la FAO, le 5 janvier 1952, en qualité d'expert d'assistance technique dans le cadre d'activités menées par l'Organisation au titre du Programme élargi d'assistance technique (PEAT) des Nations Unies. La lettre d'engagement ne contenait aucune indication au sujet de l'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le contrat d'engagement, qui était d'une année, fut renouvelé pour deux ans le 5 janvier 1953. A compter du 1er janvier 1954, les conditions d'emploi des experts d'assistance technique furent modifiées et le requérant accepta les nouvelles conditions dont il fut informé par une lettre du 10 juillet 1953, adressée au nom du chef du personnel; cette lettre ne faisait pas non plus mention de la participation à la Caisse des pensions. Le 5 janvier 1955, l'engagement du requérant fut prolongé jusqu'au 31 décembre 1955, puis par deux fois, le 1er janvier 1956 et le 1er janvier 1957, il fut prorogé d'une année.

B. Par une lettre adressée le 18 juillet 1953 au chef du Service du personnel d'assistance technique, le sieur Burdon déclara : "... J'aimerais savoir s'il m'est désormais possible de m'affilier à la Caisse des pensions ou à la Caisse de prévoyance. C'est là un point qui n'a jamais été tiré au clair et je vous serais obligé de prendre une décision à ce sujet." Il lui fut écrit en retour, le 1er août 1953, qu'"une réponse favorable n'était pas possible".

C. Par une lettre en date du 23 janvier 1957, le chef du personnel par intérim informa le sieur Burdon qu'étant mis au bénéfice d'une "nomination au titre du Programme" à compter du 1er février 1957 (c'est-à-dire un engagement de durée indéfinie qu'on accordait à quelques experts qui, en raison de leur polyvalence et de la nature de leur spécialité, étaient appelés à faire carrière au service du PEAT), il serait admis, sur sa demande, à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies ayant adopté des dispositions rendant possible son affiliation. Il était précisé, dans la lettre, qu'il n'avait pas droit à la validation de ses services antérieurs. Le 30 janvier 1957, le requérant répondit au chef adjoint du personnel en déclarant "... j'espère toutefois qu'il vous sera possible de prendre en considération les soixante et un mois pendant lesquels j'ai été au service de la FAO et de permettre que mes services ouvrant droit à pension partent du 1er juillet 1954, moyennant le versement par moi des sommes appropriées". Cette communication fut transmise au secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO, qui informa le sieur Burdon, le 13 février 1957, qu'un membre de la Caisse n'avait pas la faculté de valider, au titre de sa pension, une période de service au cours de laquelle il avait été employé en vertu d'un contrat qui "excluait expressément sa participation à la Caisse". A la suite de cet échange de correspondance, le sieur Burdon formula une demande d'admission à la Caisse commune des pensions, en mars 1957, sans solliciter la validation de ses services antérieurs. Ce n'est que le 14 novembre 1961 qu'il demanda que le point de départ de ses droits à pension soit reculé de trois années ou davantage. Le 14 février 1962, le secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO lui fit savoir de nouveau que ses services antérieurs ne pouvaient pas être validés.

D. Par un mémorandum daté du 13 janvier 1967 et adressé au Comité des pensions du personnel de la FAO, le requérant demanda formellement la validation des services qu'il avait accomplis du 5 janvier 1952 au 1er février 1957. Cette demande ayant été écartée successivement comme tardive et non fondée par ledit Comité puis, sur recours du requérant au Comité permanent du Comité mixte des pensions des Nations Unies, également comme

tardive et non fondée, le requérant fit appel au Tribunal administratif des Nations Unies, lequel est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des dispositions des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies introduites par des membres du personnel des organisations affiliées à la Caisse, parmi lesquelles figure la FAO. Toutefois, dans son appel, le requérant ne contesta pas seulement la décision de non-validation mais soutint également qu'en vertu de ses contrats d'emploi depuis son premier engagement, l'Organisation aurait dû l'affilier à la Caisse commune des pensions. Dans son jugement No 127, le Tribunal administratif des Nations Unies constata "qu'on pourrait faire valoir que la lettre datée du 30 janvier 1957 et reçue par la FAO le 1er février 1957 constituait une demande de validation des services antérieurs du requérant formulée dans le délai prescrit. Etant donné cependant que le Tribunal a admis que le requérant ne peut se prévaloir des dispositions de l'article III des Statuts de la Caisse commune des pensions, car ses services antérieurs n'ont été accomplis ni en vertu d'un contrat de moins d'un an ni pendant une durée inférieure à un an, le Tribunal ne juge pas nécessaire de statuer sur la question des délais". Pour ces motifs, le Tribunal rejeta les conclusions du requérant contestant la décision du Comité permanent du Comité mixte de la Caisse commune des pensions et déclara, en outre, qu'il était incompétent pour connaître de la demande du requérant relative à l'affiliation pour les services accomplis avant 1957 parce qu'il s'agissait d'une question d'interprétation des contrats successifs d'engagement du sieur Burdon et des textes réglementaires de la FAO et que, d'après l'article XI du Statut du personnel de la FAO, la juridiction compétente dans ce cas était le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

E. Cela étant, le sieur Burdon adressa au Directeur général de la FAO, le 13 juin 1969, une demande invitant celui-ci à prendre les mesures nécessaires pour que son affiliation à la Caisse commune des pensions parte de la date du 5 janvier 1952. Cette demande fut rejetée, au nom du Directeur général par le chef de l'Administration et des Finances, dans une communication datée du 27 juin 1969. L'Organisation y déclarait qu'elle ne pouvait suivre l'argumentation du requérant selon laquelle son recours au Directeur général avait été soumis dans le délai de deux semaines prévu à la disposition 303.131 du Règlement du personnel. Le requérant avait soutenu, en effet, que ce n'était qu'à compter du jugement no 127 du Tribunal administratif des Nations Unies, reçu par lui le 31 mai 1969, et par ce jugement seulement, qu'il avait appris que la procédure correcte à suivre pour introduire son recours était celle de ladite disposition 303.131 et que le délai avait donc commencé à courir à compter de cette date. On expliquait aussi, dans la même lettre, la différence entre une demande de validation de services antérieurs et une demande d'affiliation à la Caisse. La demande soumise par le requérant dans son mémorandum du 13 janvier 1967 était une demande de validation et l'Organisation ne l'avait donc pas mal informé en lui faisant savoir que la procédure correcte de recours était l'appel au Comité des pensions du personnel de la FAO, puis au Comité permanent et, enfin, au Tribunal administratif des Nations Unies. En revanche, il n'avait pas présenté de demande d'affiliation, demande qu'il a formulée pour la première fois devant le Tribunal administratif des Nations Unies alors qu'elle aurait dû être soumise des années auparavant pour être recevable. Sa demande du 13 juin 1969 était en conséquence tardive. L'auteur de la lettre ajoutait qu'outre la tardiveté du recours, il ne faisait pas de doute que, quant au fond, le requérant non plus que ses collègues ayant les mêmes conditions d'emploi à la FAO comme dans d'autres organisations participant au PEAT n'avaient eu le droit d'être affiliés à la Caisse commune des pensions avant 1957.

F. Saisi de l'affaire, le Comité de recours de la FAO conclut, à la majorité de ses membres, que la demande du sieur Burdon n'avait pas été introduite dans le délai de la disposition 303.131 et qu'en conséquence elle n'était pas recevable. Le Directeur général fit savoir en conséquence au requérant, le 20 avril 1970, qu'il faisait sien le rapport majoritaire du Comité de recours et rejetait son appel pour cause de tardiveté; il rappelait, en outre, les explications données précédemment selon lesquelles, de toute manière, le requérant n'avait pas eu le droit d'être affilié à la Caisse commune des pensions avant le 1er février 1957.

G. Dans sa requête, datée du 13 juillet 1970, le sieur Burdon prie le Tribunal de céans de faire droit à sa demande contrairement à la décision de la FAO datée du 20 avril 1970, d'ordonner à l'Organisation de l'affilier à la Caisse commune des pensions à compter du 5 janvier 1953 avec validation de ses services à partir du 5 janvier 1952, de payer à la Caisse les sommes qui seront nécessaires pour assurer sa participation à compter dudit 5 janvier 1952 jusqu'au 1er février 1957, moins les 7 pour cent du traitement ouvrant droit à pension qu'il a reçus pendant cette période avec des intérêts composés au taux de 2,5 pour cent par an, soit la contribution normale du requérant pour obtenir la conversion de services précédemment non assujettis à cotisations en services assujettis à cotisations et, enfin, de lui verser une indemnité nominale, soit un dollar, pour souligner la responsabilité qu'a encourue la FAO en le privant injustement de ses droits à être inscrit comme participant à la Caisse commune des pensions des Nations Unies en 1953.

H. Le 17 novembre 1970, le Tribunal de céans rendit son jugement dans les affaires Vermaat et West contre FAO.

Les sieurs Vermaat et West avaient, par leurs requêtes, demandé, eux aussi, à être affiliés rétroactivement à la Caisse commune des pensions dans des conditions semblables à celles qui ont motivé le recours du sieur Burdon. Par ses jugements Nos 164 et 165, le Tribunal a rejeté ces deux requêtes en concluant que la décision que les requérants auraient dû contester était celle par laquelle le Directeur général les avait informés qu'ils deviendraient membres de la Caisse commune des pensions à partir d'une date déterminée. En effet, cette communication du Directeur général constituait une confirmation et une notification de la décision implicite qu'avait prise le Directeur général par le passé de ne pas inscrire les requérants à la Caisse en les engageant sur la base de contrats ne prévoyant pas leur affiliation à ladite Caisse. Les requérants n'ayant pas entamé la procédure interne de recours prévue par la disposition 303.131 du Règlement du personnel de la FAO dans le délai fixé par ladite disposition, leur recours était frappé de déchéance et la décision par laquelle le Directeur général l'avait rejeté n'était, en conséquence, pas entachée d'illégalité.

I. Dans sa réponse à la requête du sieur Burdon, réponse qui est postérieure à la date des jugements précités, l'Organisation excipe de l'argumentation du Tribunal de céans pour conclure à l'irrecevabilité de la requête. L'Organisation soutient que le délai dans lequel le requérant aurait dû introduire son recours interne a commencé à courir au plus tard à compter de la réception de la lettre du 23 janvier 1957 par laquelle il fut informé de la faculté qu'il avait désormais d'être inscrit à la Caisse commune des pensions. En particulier, elle rejette l'argumentation du requérant selon laquelle sa lettre du 30 janvier 1957 constituerait un recours contre une décision de non-affiliation. Une demande de validation et une prétention à un droit à l'affiliation s'excluent mutuellement, affirme-t-elle. En conséquence, la procédure introduite pour réclamer la validation, objet de la lettre du 30 janvier 1957 du requérant, n'a pas eu pour effet de faire cesser de courir le délai dans lequel un recours tendant à l'affiliation aurait dû être introduit. Sur le fond, l'Organisation reprend les arguments qu'elle a exposés devant le Tribunal administratif des Nations Unies lors de l'examen des affaires Burdon, Vermaat et West et devant le Tribunal de céans lors de l'examen des affaires Vermaat et West, pour soutenir que le requérant n'a jamais eu droit à l'affiliation avant 1957. Elle ajoute que, même si ce droit avait existé, il se serait éteint depuis lors par prescription. L'Organisation conclut, en conséquence, à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet en tant que non fondée.

J. Le requérant réplique que s'il a fallu que ce soit le Tribunal qui, dans deux affaires similaires, identifie la décision qu'il importait de contester, comment pouvait-on attendre d'un expert employé sur le terrain qu'il sache la distinguer ? Mais même si l'on admet que le délai a couru à compter du 23 janvier 1957, il estime que sa lettre du 30 janvier 1957, vu les termes qu'il y avait employés et, notamment, l'absence des mots "validation" ou "droit à l'affiliation", constituait un recours au sens de la disposition 303.131. Dans la réponse qu'il reçut le 13 février 1957, on ne lui a pas demandé de préciser s'il recherchait la validation ou l'affiliation et on l'a induit en erreur en y affirmant qu'il avait été employé en vertu d'un contrat qui "excluait expressément sa participation à la Caisse". Cette lettre aurait dû lui signaler quelle procédure il lui fallait suivre selon ce qu'était son intention. Enfin, le sieur Burdon, s'appuyant sur le jugement No 14, Tranter c/FAO, où il est indiqué que "le juge ... ne peut recourir à l'équité qu'en cas d'obscurité du texte ou de silence du statut", invoque l'obscurité des règles de la FAO et des Nations Unies quant aux droits éventuels des experts en matière de pensions, obscurité que l'Organisation admet elle-même, pour inviter le Tribunal à se prononcer sur la recevabilité et le fond de sa requête en se conformant à l'équité.

K. Par sa lettre du 7 avril 1971, l'Organisation déclare maintenir ses conclusions.

CONSIDERE :

Aux termes de l'article 303.131 du Règlement du personnel de la FAO :

"Tout fonctionnaire qui désire former un recours fait parvenir au Directeur général une lettre exposant son cas, par l'intermédiaire de son chef de département ou de son directeur de division. Si le recours est formé contre une décision administrative ou contre une mesure disciplinaire, la lettre doit être envoyée au Directeur général dans les deux semaines qui suivent la notification de la décision ou de la mesure contestée. Si le fonctionnaire désire former un recours contre la réponse du Directeur général, ou si ce dernier n'a pas répondu dans un délai de deux semaines à compter de la date d'envoi de la lettre, l'intéressé peut, au cours des deux semaines suivantes, présenter son recours par écrit au Président du Comité de recours, par l'intermédiaire du Secrétaire dudit Comité."

Il résulte de cette disposition que le délai de recours contre toute décision administrative intéressant les agents de la FAO commence à courir à dater de la notification de la décision aux intéressés.

En engageant le 5 janvier 1952 le sieur Burdon par un contrat d'une année qui ne prévoyait pas l'affiliation de l'intéressé à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Directeur général a par là même pris la décision de ne pas l'inscrire à la Caisse.

Si cette décision n'a pas été notifiée à l'époque, elle a toutefois été confirmée et notifiée par la lettre du 23 janvier 1957 par laquelle le Directeur général a informé le requérant qu'il ne serait membre de la Caisse commune des pensions qu'à partir du 1er février 1957.

Enfin, en admettant même que la lettre envoyée le 30 janvier 1957 par le sieur Burdon constituât un recours contre la lettre précitée du 23 janvier précédent, bien qu'elle ne fût pas adressée au Directeur général, la prétention émise dans ladite lettre du 30 janvier 1957 a été rejetée par la lettre que lui adressa le secrétaire du Comité des pensions le 13 février 1957 et par la lettre du chef du personnel du 12 mars 1957; le sieur Burdon qui a signé sans réserve la déclaration d'affiliation à la Caisse des pensions n'a pas attaqué dans le délai ces décisions confirmatives.

En conséquence, c'est au plus tard à compter de la réception de la lettre du 12 mars 1957 que courait pour le sieur Burdon le délai fixé par l'article 303.131 du Règlement du personnel pour introduire devant le Directeur général un recours contre la décision l'engageant dans l'Organisation à dater du 5 janvier 1952 sans affiliation à la Caisse commune des pensions et contre la décision du 23 janvier 1957 l'affiliant à ladite Caisse à compter du 1er février 1957 seulement. Dès lors, l'Organisation est fondée à soutenir que le recours de l'intéressé était frappé de déchéance et que la décision du Directeur général, en date du 20 avril 1970, rejetant son appel, n'est pas entachée d'illégalité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 novembre 1971.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy