

QUATRE-VINGT-HUITIÈME SESSION

Affaire Dekker (No 2)

Jugement No 1916

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Hans Dekker le 18 août 1998 et régularisée le 20 novembre 1998, la réponse de l'ESO du 24 février 1999, la réplique du requérant en date du 4 juin et la duplique de l'Organisation datée du 4 août 1999;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, né en 1951 et de nationalité néerlandaise, est entré au service de l'ESO, au siège de l'Organisation à Garching près de Munich (Allemagne), le 1^{er} novembre 1981 en vertu d'un contrat de durée déterminée. Il obtint un contrat de durée indéterminée le 19 décembre 1988.

En 1997, l'ESO a abordé le thème de la révision du barème de remboursement en matière d'assurance maladie dans le but de stabiliser le montant des primes, réaliser des économies dans la gestion du contrat conclu avec les assureurs, représentés par les courtiers d'assurances Van Breda, et aligner le niveau de protection sur celui d'autres organisations internationales (le régime alors en vigueur prévoyait un remboursement intégral pour la plupart des dépenses de santé).

Par mémorandum interne du 29 décembre 1997, le chef de l'administration informa tous les agents et retraités de l'Organisation qu'un accord avait été conclu avec les compagnies d'assurances concernant les remboursements pour 1998. Le nouveau contrat, qui prévoyait notamment l'abaissement à 80 pour cent du taux de remboursement de certaines dépenses de santé et l'institution de plafonds annuels, devait être finalisé et signé en janvier 1998. Le nouveau système de remboursement entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Les bulletins de salaire du requérant des mois de janvier et février 1998 indiquaient un montant total des déductions inchangé par rapport à celui de décembre 1997. En revanche, le bulletin du mois de mars 1998 portait l'indication suivante : «Traitement ajusté pour cause de : nouveaux montants des cotisations d'assurance maladie».

Par courrier du 14 mai adressé au Directeur général, le requérant forma un recours interne contre l'application à son égard de la décision de modifier le régime d'assurance maladie telle que reflétée dans son bulletin de salaire du mois de mars 1998. Dans un courrier du 25 mai 1998, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration lui répondit, au nom du Directeur général, que son recours était irrecevable pour cause de forclusion.

Par un mémorandum interne du 2 juin, le chef de l'administration informa l'ensemble du personnel que les exemplaires du nouveau contrat d'assurance maladie pour 1998 étaient disponibles. Il y était indiqué que les assureurs ne l'avaient signé que le 23 avril 1998.

B. Le requérant allègue que la décision attaquée est illégale. Son bulletin de salaire du mois de mars 1998 constitue une mesure d'application à son égard d'une décision qui n'était pas encore en vigueur étant donné que le contrat d'assurance n'a été signé par Van Breda que le 23 avril. Par là même, le principe de la non-rétroactivité a été violé.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 25 mai 1998, d'en tirer toutes les conséquences de droit et de lui allouer ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse objecte à la recevabilité de la présente requête. Fin 1997, le requérant a reçu le mémorandum du 29 décembre 1997 l'informant que le nouveau barème de remboursement entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Cette décision d'ordre général lui a été appliquée pour la première fois en janvier 1998 lors du versement de son salaire. Le recours interne du requérant, daté du 14 mai, n'a donc pas été présenté dans le délai statutaire de soixante jours. Par conséquent, sa requête est irrecevable aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal.

Les moyens avancés par le requérant sont sans fondement. L'ESO et les courtiers d'assurances Van Breda étaient parvenus à un accord sur les points essentiels du contrat fin 1997. Ils étaient donc contractuellement liés au 1^{er} janvier 1998 car un contrat est conclu lorsque les parties sont parvenues à un accord sur les points qu'elles jugent essentiels. En outre, si le document définitif a bien été signé le 23 avril 1998, son article 3 stipule qu'il est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1998.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable. Il fait valoir que la défenderesse n'a pas apporté la preuve de l'existence du nouveau contrat au 1^{er} janvier 1998. Même si l'ESO semble s'appuyer sur une pratique contractuelle, assez répandue en Allemagne, selon laquelle les parties à un contrat fixent par écrit les points sur lesquels elles se sont mises d'accord au fur et à mesure de l'avancement des négociations, lesdites parties ne sauraient être liées avant la conclusion du contrat. Le nouveau contrat n'a acquis force exécutoire que le 23 avril 1998, date de sa signature par Van Breda. Ainsi, le bulletin de salaire du requérant du mois de mars 1998 constituait la première application à son égard du nouveau régime d'assurance maladie.

Le requérant fait remarquer que le coût de fonctionnement du précédent régime d'assurance maladie ne justifiait pas la «réduction inéluctable» des remboursements.

E. Dans sa duplique, la défenderesse précise que l'adaptation du régime d'assurance maladie relève de son pouvoir d'appréciation.

En matière de recevabilité, seule compte la date à laquelle une décision générale a été communiquée au personnel. La pratique contractuelle évoquée par le requérant n'existe pas. Le droit allemand suit le principe de la liberté contractuelle des parties.

Selon elle, le requérant ne formule qu'une attaque générale contre l'application à son égard du nouveau contrat d'assurance et ne prétend pas être individuellement affecté par cette décision.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est au service de l'ESO depuis le 1^{er} novembre 1981, en poste au siège de l'Organisation à Garching (Allemagne). A ce titre, il bénéficie du régime de sécurité sociale qui, conformément à l'article V 1.01 du Statut du personnel, protège les membres du personnel de l'ESO ainsi que leur famille contre les répercussions économiques d'une maladie, d'un accident ou d'une invalidité.

2. L'article R V 1.01 du Règlement du personnel indique que le régime de sécurité sociale comprend un contrat d'assurance maladie, approuvé par le Conseil de l'ESO, qui couvre l'ensemble du personnel contre les répercussions économiques des maladies et accidents. L'article R D 2.01 fait obligation à l'Organisation d'assurer l'ensemble des membres de son personnel contre les risques de maladies professionnelles et d'accidents du travail.

3. Pour faire face aux obligations indiquées ci-dessus, l'ESO a conclu avec un groupe de compagnies d'assurances, agissant par l'intermédiaire des courtiers d'assurances Van Breda, un contrat de groupe assurant les membres du personnel contre les risques susmentionnés.

Le montant annuel de la prime est calculé en pourcentage du traitement de base des personnes assurées. Cette prime est acquittée sous forme de versements mensuels. Un tiers est supporté par les membres du personnel assurés et deux tiers par l'Organisation, la prime à payer par les fonctionnaires étant déduite de

leur traitement mensuel. La somme correspondante figure sur les bulletins de salaire au titre des «déductions totales» mensuelles qui comprennent également les cotisations des fonctionnaires à la caisse de retraite.

Le contrat de groupe en question, conclu le 5 avril 1974 pour une durée d'un an et pouvant être reconduit par accord tacite ou amendé, prévoit que le montant de la prime fait l'objet d'un ajustement annuel. Cet ajustement est déterminé en prenant en considération le coût des remboursements pris en charge par les assureurs au cours des années précédentes.

4. Le contrat a subi plusieurs modifications à l'occasion des renouvellements successifs intervenus jusqu'en 1996. Par la suite, les instances dirigeantes de l'ESO demandèrent à l'administration de renégocier le contrat avec les assureurs en vue d'obtenir une réduction de la prime annuelle de 20 pour cent.

A la fin de 1997, après des discussions qui avaient débuté au mois de mars 1997, l'ESO et Van Breda parvinrent à un accord sur les principaux éléments d'un nouveau contrat et décidèrent, par échange de courriers les 23, 29 et 30 décembre 1997, de fixer la date d'entrée en vigueur de ce nouveau contrat au 1^{er} janvier 1998.

Ledit contrat contenait des stipulations relatives, en particulier, au nouveau régime de couverture des membres du personnel assurés, c'est-à-dire le montant des prestations et remboursements. Pour certains points nécessitant la clarification des problèmes de nature technique et administrative, il était entendu entre les parties que les conditions contractuelles définitives seraient adoptées au début de l'année 1998.

Le personnel de l'ESO fut informé, par mémorandum interne du 29 décembre 1997, de l'entrée en vigueur du nouveau système de remboursement à compter du 1^{er} janvier 1998.

Le nouveau contrat fut signé le 18 mars 1998 par l'ESO et le 23 avril 1998 par Van Breda.

5. Le requérant, qui reçut le 16 mars 1998 un bulletin de salaire portant, pour la première fois depuis le 1^{er} janvier 1998, la mention «Traitement ajusté pour cause de : nouveaux montants des cotisations d'assurance maladie», a considéré qu'il s'agissait de la première décision individuelle d'application à son égard du nouveau système d'assurance maladie. Il introduisit, le 14 mai 1998, un recours interne à l'encontre de ce bulletin de salaire.

6. Par lettre du 25 mai 1998, le chef de l'administration informa le requérant du rejet par le Directeur général de son recours, ce dernier ayant estimé qu'il n'avait pas été déposé dans le délai prescrit pour les recours internes.

Cette lettre du 25 mai constitue la décision contestée devant le Tribunal de céans par requête déposée le 18 août 1998.

7. Le requérant fait valoir que la décision contestée est illégale en ce que le bulletin de paie de mars 1998 constitue une mesure d'application d'une décision qui n'était pas en vigueur à la date de notification de ladite mesure.

Il fait valoir également que la décision contestée est illégale en ce qu'elle a été prise au mépris du principe général de non-rétroactivité des décisions administratives faisant grief, puisqu'une décision rendue effective le 23 avril 1998, date de la signature du contrat par Van Breda, et donc applicable à compter du mois de mai, a été appliquée à des mois antérieurs.

8. Le requérant soutient que le nouveau contrat a été conclu le 23 avril 1998, date de la signature de Van Breda, et qu'il ne pouvait en conséquence entrer en vigueur avant cette date, ni régir des situations antérieures à cette même date.

Le Tribunal ne saurait suivre le requérant dans cette affirmation. En effet, un contrat est conclu dès lors qu'il y a une rencontre de volontés fermes et définitives des parties contractantes, ce qui se traduit généralement, notamment lorsqu'il s'agit d'un contrat par correspondance comme c'est le cas en l'espèce, par une offre faite par une partie suivie de l'acceptation de cette offre par l'autre partie.

La rencontre des volontés doit, en principe, porter sur toutes les clauses du contrat, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Mais il y a lieu de noter qu'il peut être retenu, dans certains cas, par interprétation de la volonté des parties, que le contrat est conclu même en l'absence d'accord portant sur des points secondaires.

La volonté des parties, l'ESO et Van Breda, de considérer comme conclu, par échange de correspondance, le nouveau contrat dans ses stipulations essentielles a été clairement exprimée. Lesdites parties étaient libres de fixer au 1^{er} janvier 1998 la date d'entrée en vigueur dudit contrat. Il ne restait plus qu'à clarifier certains problèmes d'ordre technique et administratif, ce qui ne pouvait remettre en cause les stipulations essentielles portant notamment sur le nouveau régime de couverture des membres du personnel et sur les primes qu'ils devaient verser. Il y a lieu de retenir que le contrat doit être présumé conclu au plus tard le 30 décembre 1997, date à laquelle Van Breda a accusé réception de l'acceptation de l'offre par l'ESO.

Ce contrat conclu antérieurement au 1^{er} janvier 1998 pouvait entrer en vigueur à cette date pour ce qui concerne les stipulations essentielles ayant fait l'objet d'un accord entre les parties.

Le personnel de l'ESO en a été informé afin qu'il ait connaissance du système de remboursement qui lui serait appliqué pour l'année 1998 et du niveau de la prime qu'il devrait verser à partir du 1^{er} janvier 1998.

Peu importe, comme l'a souligné l'Organisation défenderesse, que la confirmation par écrit de Van Breda soit parvenue à l'ESO seulement le 30 décembre 1997, c'est-à-dire un jour après la distribution du mémorandum interne informant le personnel du nouveau système entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1998. L'ESO, ayant accepté le 29 décembre 1997 une offre formulée par les courtiers d'assurances Van Breda, était fondée à considérer comme acquise la confirmation par ces derniers.

9. L'on ne peut en conséquence affirmer que les bulletins de salaire de mars et d'avril 1998 constituent des mesures d'application d'une décision qui n'était pas encore en vigueur. En effet, ces bulletins ont été établis en tenant compte d'un contrat d'assurance entré en vigueur dès le 1^{er} janvier selon la volonté des parties contractantes, les stipulations de ce contrat ayant été préalablement portées à la connaissance des membres du personnel de l'ESO.

L'on ne peut, non plus, affirmer que l'application aux membres du personnel, au mois de mars 1998, des stipulations d'un contrat entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998 viole le principe général de non-rétroactivité des décisions administratives faisant grief.

La requête devant être rejetée quant au fond, le Tribunal n'a pas estimé devoir statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la défenderesse.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 novembre 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2000.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet

