

W. (n° 2)

c.

UNESCO

133^e session

Jugement n° 4458

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{me} J. W. le 15 juin 2018 et régularisée le 8 août, la réponse de l'UNESCO du 12 novembre, la réplique de la requérante du 22 décembre 2018, la duplique de l'UNESCO du 15 avril 2019, les écritures supplémentaires de la requérante du 18 décembre 2020 et les observations finales de l'UNESCO à leur sujet du 18 mars 2021;

Vu la lettre du 8 avril 2021 – transmise à l'Organisation le 28 septembre 2021 – par laquelle le conseil de la requérante a répondu à la communication des observations finales de l'UNESCO;

Vu les demandes d'intervention déposées par M^{me} C. B., M^{me} D. C., M^{me} D. D. d'I., M. N. D., M^{me} J. D., M^{me} C. E., M^{me} A. E., M^{lle} M. L., M^{me} M.-C. M., M^{me} M. M. L., M^{me} M. R., M^{lle} M. R. et M^{me} P. R. le 2 février 2021 et les observations de l'UNESCO à leur sujet du 18 mars 2021;

Vu la demande d'intervention déposée par M. B. d. P. le 8 avril 2021 et les observations de l'UNESCO à son sujet du 30 avril 2021;

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:

La requérante demande l'annulation de la circulaire d'information par laquelle, selon elle, a été prononcée la fermeture de l'Économat de l'UNESCO.

En septembre 1946, la Conférence générale de l'UNESCO a chargé le Directeur général de créer un économat afin d'améliorer les conditions de vie du personnel de l'Organisation en lui permettant d'acheter des biens et objets en franchise de droits de douanes et/ou de taxes en application des privilèges accordés à l'Organisation par les autorités de l'État hôte, à savoir la France. Le 3 octobre 1949, l'économat prit la forme d'une société coopérative à responsabilité limitée et à capital social variable divisé en parts sociales à laquelle l'adhésion se faisait par la souscription d'une action. Il était prévu qu'en cas de dissolution, les pertes seraient supportées par les membres à proportion des parts sociales et qu'à l'inverse, s'il ressortait de la liquidation un profit net, les membres auraient droit au remboursement des parts sociales comme créance privilégiée.

Par Instruction du Directeur général du 24 octobre 1958, l'Organisation annonça la création de l'UNESCO Staff Service en tant que successeur de la coopérative, qui avait cessé d'exister. Celui-ci était financé par un Fonds spécial institué par le Directeur général reprenant les actif et passif de la coopérative. Le Fonds et les bénéfices marginaux pouvant s'y ajouter en cours de gestion devaient être utilisés au bénéfice exclusif du personnel de l'UNESCO conformément aux désirs des usagers, exprimés en Assemblée générale et approuvés par le Directeur général. La destination du Fonds était inaliénable. Par ailleurs, le Règlement financier de ce dernier prévoyait la possibilité d'exiger de la part des usagers de l'Économat le versement d'un dépôt qui avait vocation à leur être remboursé en cas de liquidation.

Le 1^{er} juillet 1967, un nouveau Règlement de l'Économat fut adopté pour remplacer l'UNESCO Staff Service par l'Économat de l'UNESCO. Ce dernier continuait à fonctionner sous l'autorité du Directeur général, qui créa un Fonds destiné à le financer dans lequel l'actif et le passif de

son prédécesseur furent transférés. La disposition sur l'inaliénabilité du Fonds fut supprimée mais les dépôts d'adhésion avaient toujours vocation à être remboursés en cas de liquidation.

Le 10 mai 1968, la requérante – qui était entrée au service de l'UNESCO quelques mois auparavant – adhéra à l'Économat par le versement d'un dépôt de 50 francs français.

Un nouveau Règlement de l'Économat fut adopté en 1973. Celui-ci confirmait l'autorité d'ensemble du Directeur général et supprimait la disposition prévoyant l'utilisation du Fonds conformément aux désirs des usagers.

Par la Circulaire administrative n° 2158 du 14 juin 2002, les membres du personnel furent informés de la décision du Directeur général de suspendre l'application du point 1250 du Manuel administratif de l'UNESCO relatif aux fonctions, structure et mode de fonctionnement de l'Économat.

Le 12 novembre 2009, le Directeur général adopta la nouvelle version du Manuel administratif, incluant notamment le point 12.6 en remplacement du point 1250, et abrogea la circulaire administrative n° 2158. Le paragraphe 1.2 du nouveau point 12.6 disposait que ledit point et ses appendices – à savoir le Règlement de l'Économat, son Règlement financier et les dispositions d'application dudit règlement – étaient en cours de révision. Quant aux institutions chargées de gérer l'Économat, elles se composaient d'une Assemblée générale, ayant pour mission d'en déterminer la politique générale sous l'autorité du Directeur général, d'un Comité de gestion, assistant ce dernier pour la gestion d'ensemble, et d'un Conseil d'administration, chargé de prendre toutes les décisions concernant les questions de personnel ou financières. Le Directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines ou le Directeur financier de l'UNESCO pouvaient opposer leur veto à toute décision qui, de l'avis du Directeur général, aurait été contraire aux intérêts de l'Organisation. Conformément aux paragraphes 1.2 et 4.1 du Règlement de l'Économat, celui-ci faisait partie intégrante du Secrétariat de l'UNESCO et, en tant que tel, était soumis à l'autorité du Directeur général.

Entre 2011 et 2013, deux audits furent menés sur la gestion de l'Économat. Le second concluait à plusieurs options concernant son avenir: une externalisation auprès d'un opérateur ad hoc, une relance interne de l'activité ou sa fermeture. Une étude de faisabilité fut alors réalisée. Le 24 février 2015, sur la base de cette étude, l'Assemblée générale pria la Directrice générale de bien vouloir prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la relance interne de l'Économat, tout en tenant compte de l'équilibre budgétaire de la gestion de celui-ci. Le Comité du Siège – à savoir un des comités de la Conférence générale de l'UNESCO qui est chargé de formuler et de coordonner avec le Directeur général la politique de gestion du Siège – l'invita, quant à lui, à présenter un rapport d'étape sur la mise en œuvre d'un plan d'externalisation sans incidence sur le budget ordinaire.

Un état des lieux de l'Économat fut dressé en octobre 2015. Il était proposé un plan d'action pour la clôture de celui-ci et l'externalisation de son activité en vue d'assurer un service utile sans incidence sur le budget ordinaire de l'Organisation. Le 25 novembre 2015, la Directrice générale décida de fermer l'Économat et de lancer un plan de redéploiement de ses employés et de départs volontaires. Le 16 mars 2016, le Conseil d'administration de l'Économat, délibérant en présence de certains membres du Comité de gestion, confirma la fermeture de l'Économat à la date du 31 mars 2016. La diffusion d'une communication auprès de tous les membres du personnel devait être faite sur l'intranet de l'Organisation avant le 18 mars, ce qui fut le cas. Le 23 mai 2016, la circulaire d'information IC/AM/29 informa les personnes intéressées de leur droit à demander le remboursement de leur dépôt d'adhésion avant le 31 octobre 2016.

Le 9 janvier 2017, la requérante – qui avait quitté l'Organisation le 31 mars 2003 à l'occasion de son départ à la retraite –, se plaignant de ne pas avoir été informée de la décision de clôture de l'Économat et de la circulaire d'information IC/AM/29 en tant qu'ancienne fonctionnaire, demanda à la Directrice générale un remboursement d'au moins 60 euros, sur la base du reliquat des actifs financiers du Fonds de l'Économat, en lieu et place des huit euros proposés par l'Administration. Il lui fut répondu, le 1^{er} février 2017, que, bien que sa demande fût hors délai, un

remboursement à hauteur de huit euros, soit l'équivalent de son dépôt d'adhésion, lui serait accordé.

Le 20 mars 2018, la circulaire d'information AC/AM/56 avisa les membres du personnel de l'UNESCO et les usagers de l'Économat de la suppression du point 12.6 et de ses appendices du Manuel administratif suite à la fermeture de celui-ci. Il s'agit de la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'enjoindre à l'UNESCO de consulter l'Assemblée générale de l'Économat ou, subsidiairement, d'ordonner le remboursement au personnel au prorata des parts du reliquat des actifs financiers du Fonds de l'Économat. Elle sollicite également une indemnité pour le tort moral qu'elle estime avoir subi et qu'elle évalue à 5 000 euros, ainsi que la somme de 10 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO, quant à elle, demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable *ratione materiae* et *ratione temporis* et, subsidiairement, comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. La requérante défère au Tribunal la circulaire d'information du 20 mars 2018 par laquelle a été annoncée la suppression du Manuel administratif du point 12.6 et de ses appendices, relatifs à l'Économat de l'UNESCO, en conséquence de la fermeture de celui-ci intervenue le 31 mars 2016.

L'intéressée demande au Tribunal, en complément de ses conclusions à fin d'annulation de cette circulaire, d'enjoindre à l'UNESCO de consulter l'Assemblée générale des membres de l'Économat au sujet de la cessation d'activité de ce dernier ou, subsidiairement, d'ordonner le remboursement aux adhérents, au prorata de leurs dépôts, du reliquat des actifs financiers détenus par le Fonds de l'Économat lors de la clôture concomitante de ce fonds.

Elle soutient, en substance, que la fermeture de l'Économat était entachée d'illégalité, faute de consultation régulière des organes chargés d'administrer celui-ci dans l'intérêt de ses adhérents, et que l'UNESCO

n'avait ni la propriété ni la libre disposition des actifs du fonds précité, dont le reliquat aurait normalement dû être partagé entre ces adhérents.

2. L'UNESCO conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire, à son rejet au fond.

3. Quatorze demandes d'intervention ont été déposées au cours de la procédure.

4. Le Tribunal ne se prononcera cependant ni sur la recevabilité ni sur le bien-fondé de la requête. En effet, il ne peut que constater d'emblée que, comme le fait observer à juste titre la défenderesse, il n'a pas compétence pour statuer sur le présent litige.

5. Aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal «connaît [...] des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel des [...] organisations internationales» reconnaissant sa compétence.

6. En l'espèce, la requérante n'est pas affectée par l'acte attaqué en sa qualité d'ancienne fonctionnaire de l'UNESCO, mais en celle – juridiquement distincte – d'adhérente à l'Économat. L'intéressée le souligne au demeurant elle-même dans sa requête en faisant valoir que la décision de mettre fin à l'activité de ce dernier porte une «atteinte directe aux droits [dont elle était titulaire] en sa qualité d'adhérente de l'Économat» et la nature de l'argumentation articulée dans ses écritures confirme que c'est bien à ce titre qu'elle entend agir devant le Tribunal.

Or, la possibilité de bénéficier des prestations de l'Économat, qui était une simple facilité offerte aux membres du personnel de l'UNESCO – comme, du reste, à d'autres catégories de personnes, ainsi qu'il sera indiqué plus loin –, ne relevait ni des stipulations du contrat d'engagement dont la requérante était titulaire lors de son admission à la retraite, ni des dispositions du Statut du personnel de l'Organisation (voir, pour le cas de figure comparable d'un requérant contestant, en tant qu'utilisateur du garage mis à disposition du personnel de

l'organisation internationale dont il relevait, une augmentation du montant de la redevance de stationnement dans ce garage, le jugement 2783, aux considérants 10 à 15).

7. Sans doute l'Économat, qui avait perdu depuis 1958 l'ancien statut de société coopérative dont il avait été doté en 1949, faisait-il partie intégrante du Secrétariat de l'UNESCO et les dispositions susmentionnées y afférentes figuraient-elles dans le Manuel administratif jusqu'à leur abrogation par la circulaire attaquée. Mais il n'en résulte pas pour autant que le bénéfice des prestations de cet économat puisse être considéré, faute de toute référence à cette facilité dans les contrats d'engagement des fonctionnaires de l'Organisation ou dans les dispositions du Statut du personnel, comme une condition d'emploi dont la remise en cause serait susceptible d'être contestée devant le Tribunal.

8. À ce sujet, il y a lieu d'observer, en particulier, que, même si la possibilité d'acheter des biens de consommation en franchise de droits de douane ou de taxes représentait, pour les fonctionnaires adhérant à l'Économat, un évident avantage pécuniaire, ce dernier ne saurait s'analyser comme un élément de leur rémunération. Comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le juger, les gains procurés par l'accès à un économat ne peuvent en effet être ainsi qualifiés, dès lors qu'ils résultent d'un privilège fiscal directement octroyé aux fonctionnaires intéressés par le pays hôte et non d'une dépense à la charge de l'organisation concernée (voir les jugements 1000, au considérant 16, et 1001, au considérant 16).

9. C'est à tort que la requérante croit pouvoir soutenir que la présente affaire serait analogue, à cet égard, à celle ayant donné lieu au jugement 3761, par lequel le Tribunal a censuré une circulaire mettant en application des modifications du Règlement de la Caisse d'assurance maladie de l'UNESCO. L'obligation d'assurer aux fonctionnaires une couverture médicale est en effet prévue, en ce qui la concerne, par une disposition du Statut du personnel de l'UNESCO, à savoir l'article 6.2 de celui-ci, et, de façon plus générale, il résulte d'ailleurs de la jurisprudence du Tribunal que la protection sociale dont bénéficient les

fonctionnaires internationaux fait partie intégrante de leurs conditions d'emploi (voir notamment le jugement 3506, au considérant 9), ce qui justifiait la compétence du Tribunal pour connaître de cette autre affaire.

10. Enfin, le Tribunal observe qu'il n'est au demeurant nullement surprenant que l'accès à l'Économat de l'UNESCO ne compte pas, pour sa part, au nombre des avantages consentis aux fonctionnaires qui étaient mentionnés dans leur contrat d'engagement ou dans le Statut du personnel. Dès la création de cet économat, et alors même que celle-ci s'inscrivait dans le contexte de pénurie de biens de consommation qui prévalait à l'époque en France du fait des ravages économiques de la Seconde Guerre mondiale, le bénéfice des prestations de ce service ne fut en effet pas conçu comme une condition d'emploi des membres du personnel de l'Organisation, mais seulement comme une facilité offerte à ces derniers en vue de leur permettre – selon les termes de la résolution de la Conférence générale adoptée à ce sujet en septembre 1946 – d'«améliorer [leurs] conditions de vie» en faisant notamment l'acquisition d'articles nécessaires à leur «confort personnel». Or, ce caractère de simple facilité n'avait fait que s'accroître encore, au fil des décennies, jusqu'à la fermeture de l'Économat, compte tenu de la disparition des difficultés d'approvisionnement qui en avaient ainsi justifié à l'origine la mise en place.

Il convient d'ailleurs de souligner que la possibilité d'adhérer à l'Économat n'était pas réservée aux fonctionnaires de l'UNESCO en activité, puisqu'elle était également ouverte, notamment, aux anciens fonctionnaires de l'Organisation, mais aussi aux membres et au personnel des délégations permanentes accréditées auprès d'elle ou encore aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées affectés à Paris, ce qui confirme que cet avantage n'était pas conçu comme une condition d'emploi inhérente au statut de membre du personnel de l'UNESCO.

11. Il résulte de ce qui précède que le présent litige n'entre pas dans le champ des prévisions de l'article II, paragraphe 5, précité du Statut du Tribunal.

12. Le conseil de la requérante relève, dans sa lettre du 8 avril 2021 susvisée répondant à la communication des observations finales de l'UNESCO, que l'éventuelle affirmation par le Tribunal de son incompétence pour connaître de la requête aboutirait à «un déni de justice évident en raison de l'absence de voies de recours alternatives». Mais, à supposer qu'il s'avère effectivement impossible de résoudre le litige dans un autre cadre juridictionnel, le risque d'apparition d'une telle situation ne saurait autoriser le Tribunal à statuer sur une requête ne relevant pas de sa compétence. Il convient en effet de rappeler que celui-ci est, comme il l'a toujours souligné depuis l'origine même de sa jurisprudence, une juridiction d'attribution et qu'il est, à ce titre, «impérativement tenu par les dispositions statutaires qui ont déterminé sa compétence» (voir le jugement 67, au considérant 3, ou, plus récemment, le jugement 2657, au considérant 5).

13. La requérante a sollicité l'organisation d'un débat oral. Mais, compte tenu de l'incompétence du Tribunal ci-dessus affirmée, qui a pour effet de priver d'utilité toute discussion portant sur la recevabilité ou sur le bien-fondé de la requête, cette demande ne peut qu'être rejetée comme dépourvue d'objet.

14. La défenderesse a demandé que les écritures supplémentaires de la requérante ainsi que les pièces annexées à celles-ci soient écartées des débats. Elle estime en effet que leur production, dérogeant à la règle selon laquelle la procédure devant le Tribunal se limite normalement à un double échange de mémoires entre les parties, n'était pas justifiée, comme l'exige la jurisprudence issue notamment du jugement 1684, par un motif exceptionnel. Il ne saurait être fait droit à cette demande, dès lors que la production en cause avait en l'espèce été dûment autorisée par le Président du Tribunal. Au demeurant, l'incompétence du Tribunal pour statuer sur la requête a pour effet de priver ladite demande de toute portée concrète, dès lors que les écritures et pièces en question portaient sur le fond de l'affaire.

15. Le conseil de la requérante a pour sa part sollicité du Tribunal, dans sa lettre du 8 avril 2021 précitée, qu'il écarte des débats divers développements contenus dans les observations finales de l'UNESCO au motif que ceux-ci, touchant à la recevabilité de la requête et à la compétence du Tribunal pour en connaître, n'avaient pas spécifiquement pour objet de répondre aux écritures supplémentaires susmentionnées. Mais, s'il n'eût certes pas été admissible que l'Organisation invoque, à ce stade de la procédure, de nouvelles exceptions ou fins de non-recevoir, on ne saurait considérer comme abusif de sa part d'avoir mis à profit cette ultime production, comme elle l'a fait en l'espèce, pour compléter son argumentation relative à celles qu'elle avait soulevées dans ses précédents mémoires, dès lors que le Président du Tribunal ne lui avait pas imposé de limiter le champ de ses observations finales aux seuls éléments nouveaux évoqués dans les écritures supplémentaires de la requérante. Il y a d'ailleurs lieu de souligner que ces observations n'étaient pas de nature, en l'occurrence, à exercer une influence décisive sur l'issue du litige, dès lors qu'il appartient en tout état de cause au Tribunal de vérifier d'office sa compétence pour connaître des requêtes qui lui sont soumises.

16. Le Tribunal n'ayant pas compétence, comme il a été exposé plus haut, pour connaître du présent litige, il ne pourra dès lors que rejeter la requête, de même que l'ensemble des demandes d'intervention dont il a été saisi.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête, ainsi que les demandes d'intervention, sont rejetées.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2021, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ