

## VINGT-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire VERMAAT

#### Jugement No 164

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par le sieur Vermaat, Jan George, en date du 29 avril 1970, et la réponse de l'Organisation datée du 28 juillet 1970;

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

Où en audience publique, le 9 novembre 1970, Me Jacques Mercier, conseil du requérant, et M. Roche, agent de l'Organisation;

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

A. Le sieur Vermaat a été engagé par la FAO le 1er mai 1951, 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 mentionnait aucune disposition au sujet de l'affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et précisait qu'aucune retenue ne serait opérée sur le traitement à aucun titre que ce soit. Le contrat d'engagement, qui était d'une année, a été renouvelé le 1er mai 1952, pour deux ans, puis le 1er mai 1954, le 1er juillet 1955, le 1er novembre 1955, le 1er novembre 1956 et le 1er novembre 1957, et fut reconduit également dans les années qui suivirent.

B. Par une lettre du chef du Service du personnel datée du 20 novembre 1957, le sieur Vermaat fut informé qu'à compter du 1er janvier 1958, il serait admis à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Dans des documents remis le 19 août 1958 au service des pensions de la FAO aux fins de l'affiliation, il demanda que ses années de service du 1er janvier 1954 au 31 décembre 1957 fussent validées. Cette demande fut rejetée le 30 septembre 1958 par le Secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO pour le motif que l'article III.4 du Règlement de la Caisse commune des pensions s'opposait à une telle validation. En 1964, le requérant réitéra sa demande de validation, mais cette fois pour toutes ses années de service antérieures à son affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, c'est-à-dire depuis le 1er mai 1951 jusqu'au 31 décembre 1957. Cette demande ayant été écartée successivement par le Comité des pensions de la FAO puis par le Comité permanent des pensions des Nations Unies, 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. Par son jugement No 118, le Tribunal administratif des Nations Unies rejeta la demande relative à la validation au motif que l'article III des Statuts de la Caisse, selon la rédaction en vigueur pendant la période considérée, ne prévoyait la validation que pour ceux qui avaient été exclus de l'affiliation à la Caisse du fait que leur contrat initial d'engagement était de moins d'un an, ce qui n'était pas le cas du sieur Vermaat. D'autre part, il s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande relative à l'affiliation à la Caisse, car il a estimé qu'il s'agissait d'une question d'interprétation de contrats d'engagement du personnel de la FAO qui n'était pas de son ressort.

C. Cela étant, le sieur Vermaat adressa, le 15 novembre 1968, au Directeur général de la FAO une demande tendant à ce que celui-ci "prenne les dispositions nécessaires pour lui permettre de faire valider ses services au sein de l'Organisation jusqu'au 1er janvier 1958 en vue de sa pension de retraite". Il lui fut répondu, le 19 décembre 1968, qu'il ne pouvait être affilié rétroactivement à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à compter du 1er mai 1951 en raison, notamment, de la tardiveté de sa demande. L'Organisation ajoutait, dans cette même communication, que l'intention n'avait jamais été que les experts du Programme élargi d'assistance technique employés par la FAO et par d'autres organisations, titulaires de contrats d'engagement du genre de ceux qu'avait obtenus le requérant, fussent être affiliés à la Caisse commune des pensions et qu'en réalité ils n'avaient jamais eu droit à y être affiliés. Saisi de l'affaire, le Comité de recours de la FAO conclut que le recours était

dirigé contre des décisions administratives remontant à l'époque où le requérant avait été engagé, en 1951, et réaffirmées par la suite lors de chacun des renouvellements de l'engagement, à partir de 1952, que le requérant était devenu membre à part entière de la Caisse le 1er janvier 1958, et qu'en août 1958 le Secrétaire du Comité des pensions du personnel de la FAO l'avait clairement informé de ce qu'avait été sa situation antérieure au regard de la Caisse commune des pensions; que depuis lors il s'était écoulé six années (d'août 1958 à juillet 1964) avant que le sieur Vermaat n'adressât une demande au Comité des pensions du personnel de la FAO, et qu'en conséquence son recours devait être considéré comme forclo. Le 2 février 1970, le Directeur général informa le sieur Vermaat qu'il acceptait ces conclusions du Comité de recours.

D. Dans la requête dont il a saisi le Tribunal de céans, le requérant signale que ses premiers contrats d'engagement n'excluaient pas expressément l'affiliation à la Caisse commune des pensions et qu'il avait estimé alors que la question de la retraite était en suspens et ne s'était pas inquiété outre mesure, en l'absence d'une exclusion expresse, du fait qu'aucune déduction n'eût été opérée sur son traitement. L'Organisation ne saurait soutenir, dit-il, qu'il aurait dû protester contre sa non-affiliation à la Caisse dès les premiers temps de son engagement, en vertu de la disposition 303.131 du Statut du personnel, selon laquelle toute contestation d'une décision administrative doit être signifiée au Directeur général dans les deux semaines qui suivent la notification de la décision contestée. En effet, il n'y a pas eu de décision administrative notifiée au requérant : l'Organisation a simplement omis (à tort, soutient le sieur Vermaat, car les textes alors en vigueur n'excluaient pas les experts du PEAT ) d'affilier le requérant à la Caisse commune des pensions. Cette omission n'est pas une décision administrative notifiée et le délai n'a donc pas commencé à courir à compter de cette date. Une décision administrative, estime le requérant, doit être un acte clair, précis et positif. L'absence de retenue sur le salaire à titre de cotisations à la Caisse commune des pensions ne saurait être considérée non plus comme un refus d'inscription à ladite Caisse. Le requérant tire argument du jugement No 118 du Tribunal administratif des Nations Unies, lequel a constaté que "rien, dans les dossiers soumis au Tribunal, n'indique que les problèmes juridiques qui ont été soulevés par le requérant à l'occasion de la présente affaire et qui concernent sa situation contractuelle avant 1958 aient fait l'objet d'un examen de la part de l'Administration ou d'une décision susceptible de recours". La Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, No 48 (III) du 23 janvier 1949, dispose que tout fonctionnaire employé à plein temps pour une durée supérieure à un an et qui est âgé de moins de 60 ans lors de son entrée dans l'Organisation doit bénéficier de la retraite. En adhérant à la Caisse, la FAO s'est soumise à cette règle. Le premier texte intervenu en la matière à la FAO après l'engagement du requérant est un mémorandum administratif No 233, supplément 15, du 30 janvier 1951, qui disposait que les employés à court terme ne pouvaient pas être inscrits à la Caisse. Par "court terme", il fallait entendre les employés pour des périodes de six mois ou moins. La FAO aurait donc dû affilier le requérant à la Caisse à cette époque. Puis, la disposition 331.2 du Manuel est intervenue, le 2 août 1951, pour exclure de l'affiliation les experts du PEAT employés pour moins de deux ans. Or, le 1er mai 1952, le contrat du requérant avait été prolongé pour deux ans. Ces textes sont demeurés sans changement jusqu'à l'adoption de la disposition 370.34 qui a permis aux experts engagés au titre du PEAT de participer normalement à la Caisse commune des pensions. Le requérant soutient d'autre part que l'Organisation ne saurait prétendre qu'il s'est agi de contrats successifs indépendants les uns des autres. En effet, il s'agissait du même contrat qui était reconduit aux mêmes conditions et l'Organisation ne peut exciper de la brièveté de chacun des contrats pour refuser au requérant un avantage auquel avaient droit les titulaires de contrats de plus longue durée.

E. Dans ses mémoires en réponse, l'Organisation maintient que la requête est irrecevable parce que tardive; les délais de recours doivent être impératifs, dit-elle, car s'ils ne l'étaient pas, les situations administratives demeureraient à jamais incertaines. Le requérant savait fort bien qu'il n'était pas affilié à la Caisse commune des pensions et qu'il n'avait pas droit à l'affiliation. Preuve en est le fait que, par sa première réclamation le 19 août 1958, il a demandé la validation de ses services antérieurs en invoquant, à l'appui de sa demande, certaines dispositions des Statuts de la Caisse commune des pensions; or celles-ci précisaient que la validation n'était possible que pour des services antérieurs non assortis du droit à pension. Le contrat initial d'engagement spécifiait qu'aucune retenue ne saurait être effectuée à aucun titre sur le traitement du requérant. Celui-ci ne peut qualifier cela d'omission car, en matière contractuelle, il faut que les droits découlant de la convention intervenue entre les parties soient spécifiés dans celle-ci et l'on ne saurait soutenir que des droits en résultent parce qu'ils n'en sont pas expressément exclus.

F. En matière de réclamation d'un employé contre son employeur, la prescription va de six mois à cinq ans, selon les législations nationales. Certaines organisations internationales, notamment l'Organisation météorologique mondiale et l'Organisation internationale du Travail, ont des dispositions explicites à ce sujet. Les textes de la FAO (dispositions 302.3101 et 302.3102) sont moins clairs mais consacrent néanmoins le principe. Dix-huit années s'étant écoulées depuis 1951, il est raisonnable d'affirmer qu'il y aurait prescription, à supposer qu'un droit eût

existé au départ, ce qui n'est pas.

G. Sur le fond, l'Organisation rappelle que le Programme élargi d'assistance technique a été créé en 1949 par la Résolution 222 (IX) du Conseil économique et social et la Résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, et que l'exécution de certaines parties techniques du Programme avaient été confiées à des agences spécialisées telles que la FAO, à la disposition desquelles des fonds avaient été placés pour l'engagement d'experts. Parmi les fonctions du Bureau chargé de coordonner l'exécution du Programme (Bureau de l'assistance technique ou TAB) figurait l'établissement de procédures administratives uniformes, notamment pour ce qui était des conditions d'engagement des experts. Chaque organisation devait donner effet aux dispositions du TAB en promulguant elle-même les règlements nécessaires. Or, à l'article II des Statuts de la Caisse commune des pensions tels qu'ils étaient en vigueur de 1949 à 1958, il était spécifié que tout membre à plein temps du personnel des Nations Unies engagé pour un an au moins serait membre de la Caisse, sauf si sa participation était exclue par son contrat d'engagement. L'Organisation estime, en conséquence, qu'il faut rechercher ce qu'étaient les conditions d'engagement du requérant à l'origine, compte tenu des principes et procédures arrêtés par le TAB, des dispositions de la FAO que régissaient alors l'emploi des experts du PEAT et des dispositions de la FAO relatives à la participation des experts du PEAT à la Caisse commune des pensions. Lorsque le requérant fut engagé, ses conditions d'emploi étaient régies par le mémorandum administratif no 233, supplément 15, relatif aux conditions d'emploi des experts du PEAT, dont le paragraphe 20 disposait ce qui suit : "Caisse des pensions : Etant engagés pour une courte durée, les agents ne peuvent participer à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies." Les mots "pour une courte durée" doivent être interprétés au regard des éclaircissements fournis par le paragraphe 27 du document TAB/R. 35, selon lequel les experts nommés pour moins de deux ans ne doivent pas être affiliés à la Caisse commune des pensions et également au regard des termes "pour un an au moins" figurant à l'article II susmentionnée des Statuts de la Caisse. A compter du 13 octobre 1952, le mémorandum no 233, supplément 15, fut remplacé par les mémorandums no 6 (conditions d'engagement des experts du PEAT) et no 16 qui sont demeurés en vigueur jusqu'au 17 juin 1953 et au 1er janvier 1954 respectivement. Ces textes n'étaient applicables qu'aux experts recrutés au titre du PEAT pour une durée inférieure à trois ans. Ces dispositions de la FAO faisaient suite à des modifications introduites par le TAB dans ses textes relatifs aux conditions d'engagement des experts du PEAT, modifications qui figurent dans le document TAB/R.143/Add.1 du 1er janvier 1952. Selon l'article 14 (conditions d'engagement) de ce document, il était précisé que les experts engagés pour des contrats de courte durée, c'est-à-dire de moins de trois ans, n'avaient droit à aucune indemnité autre que celles qui étaient expressément prévues dans les dispositions les concernant, et ces dispositions ne faisaient aucune référence à la participation à la Caisse. Le 1er janvier 1954, les sections 370/371 du Manuel de l'Organisation relatives aux conditions d'emploi et à la rémunération des agents affectés aux projets d'assistance technique entrèrent en vigueur. Elles ne contenaient aucune disposition prévoyant la participation des experts du PEAT à la Caisse commune des pensions. Mais le 1er décembre 1956, une disposition 370.347 fut introduite dans le Manuel pour indiquer que les experts engagés au titre du Programme d'assistance technique pourraient s'affilier à la Caisse à compter de la date effective de leur nomination, sans effet rétroactif. A partir du 1er janvier 1958, cette disposition a été confirmée à la suite d'une révision du Manuel et est devenue la disposition 370.338 : "Les experts engagés au titre du Programme peuvent participer à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à compter de la date effective de leur nomination à ce titre, sans effet rétroactif." Une disposition 370.94 (Caisse des pensions) fut alors insérée dans le Manuel pour spécifier que les experts titulaires d'un contrat à court terme ne pourraient pas participer à la Caisse à moins que leur participation ne fût expressément prévue par leur lettre de nomination. La même disposition prévoyait que les experts ayant un contrat de longue durée seraient affiliés à la Caisse. Le requérant, qui était alors titulaire d'un contrat de cinq ans, devint membre de la Caisse. Outre ces dispositions relatives aux conditions générales d'emploi des experts figuraient, dans le Manuel de la FAO, des dispositions concernant la participation des diverses catégories de personnel de la FAO à la Caisse commune des pensions. Ces dispositions se trouvent à la section 331 du Manuel. A la fin de la disposition 331.2 (Conditions d'admission), en vigueur depuis le 2 août 1951, il était précisé que les experts rémunérés au moyen de fonds du PEAT, nommés pour moins de deux ans, ne seraient pas admis à participer à la Caisse commune des pensions (cette phrase ne figurait pas dans le texte antérieur daté du 12 juillet 1950). Le 20 septembre 1954, la section 331 fut remplacée par une section 341 et la disposition 341.21 fut inscrite dans cette section. Elle excluait expressément les experts de l'assistance technique des "fonctionnaires à temps complet" admis à la Caisse en vertu de l'article II des Statuts, puis le 11 avril 1957, ces textes furent modifiés et la disposition 341.211 du nouveau texte précisa, à la différence du texte antérieur, qu'il fallait entendre l'expression "tout fonctionnaire à temps complet" comme excluant les fonctionnaires de l'assistance technique titulaires de nominations autres qu'une "nomination au titre du Programme" (c'est-à-dire un engagement de durée indéfinie que l'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). L'Organisation considère qu'il ne fait aucun doute

que la section 341, entrée en vigueur le 20 septembre 1954, excluait les experts du PEAT, sauf s'ils étaient déjà devenus membres de la Caisse. Or le requérant soutient qu'il aurait dû être membre de la Caisse à cette date, car la disposition 331.2 susmentionnée, excluant seulement les experts nommés pour moins de deux ans, était restée en vigueur du 2 août 1951 au 20 septembre 1954 et il se trouve qu'il avait reçu un contrat de deux années, le 1er mai 1952. L'Organisation conteste cette interprétation des textes. Tout d'abord, si la disposition 331.2 précise que les experts ayant un contrat de moins de deux ans sont exclus de l'affiliation, elle ne spécifie pas que ceux qui ont un contrat de durée supérieure à deux ans sont mis au bénéfice de l'affiliation. La disposition étant muette à ce sujet, il convient, dit-elle, de l'interpréter au regard de la politique suivie par le TAB en la matière. L'Organisation fait remarquer qu'aux premiers temps de l'assistance technique, il n'était nullement certain que cette entreprise allait se prolonger et on ne pouvait prévoir l'ampleur qu'elle allait prendre et que nombre d'experts se trouveraient employés en fait pendant de longues durées. Ce n'est que le 1er janvier 1952, après de longues discussions avec les différentes institutions spécialisées, que le TAB promulgua un Manuel contenant le régime applicable aux experts du PEAT, manuel où il était précisé que lesdits experts n'auraient pas accès à la Caisse commune des pensions, à moins qu'ils ne fussent titulaires d'engagements de longue durée, c'est-à-dire des engagements de trois ans au moins. Les amendements apportés le 1er avril 1953 et le 1er janvier 1954 à ce Manuel ne changèrent rien à la situation et, à sa seizième session, en 1955, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (organisme de coordination des institutions rattachées aux Nations Unies) concluait "qu'en général, les experts devraient continuer d'être exclus de la Caisse des pensions", et ce n'est qu'en 1956 seulement que les experts "nommés au titre du Programme" acquirent le droit à participer à la Caisse, et qu'en 1958 que les experts comptant cinq ans de service au moins acquirent la possibilité de devenir membres à part entière de la Caisse. Enfin, l'Organisation soutient qu'on ne saurait considérer, en l'absence de dispositions formelles à cet effet, que l'addition de plusieurs contrats successifs de courte durée puisse équivaloir à un contrat de longue durée, même si les conditions d'engagement demeurent les mêmes. L'Organisation rejette également l'argument du requérant selon lequel "l'exclusion" prévue à l'article II des Statuts de la Caisse n'existe que si une clause expresse d'exclusion figure dans le contrat d'engagement. L'Organisation estime que l'exclusion peut résulter de l'ensemble des termes du contrat (y compris les textes applicables promulgués par l'Organisation), même en l'absence d'une clause expresse. L'article II précité n'impose d'ailleurs aucune condition de forme en ce qui concerne l'exclusion.

H. L'Organisation conclut, en conséquence, à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, au rejet sur le fond.

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 1er mai 1951 le sieur Vermaat 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 20 novembre 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 janvier 1958.

En conséquence, c'est à compter de la réception de ladite lettre que courait pour le sieur Vermaat 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 1er mai 1951 sans affiliation à la Caisse commune des pensions et contre la décision du 20 novembre 1957 l'affiliant à ladite Caisse à compter du 1er janvier 1958 seulement. C'est pourquoi 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 2 février 1970 rejetant son appel n'est pas entachée d'illégalité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi juge 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 17 novembre 1970.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy