

QUATRE-VINGT-SEIZIÈME SESSION

Jugement n° 2314

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. P. W. le 14 mars 2003, la réponse de l'Organisation du 15 mai, la réplique du requérant du 12 juin et la duplique de l'UNESCO du 30 juin 2003;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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, ressortissant des Etats-Unis d'Amérique né en 1944, est entré au service de l'UNESCO en 1982 en qualité de commis principal de classe G-4 au Bureau de New York de l'Organisation. Depuis janvier 1985, il est à la classe G-5.

En mai 1999, le poste d'administrateur (classe P-1/P-2) du Bureau de New York est devenu vacant lorsque son titulaire a été muté au siège de l'Organisation à Paris pour occuper un autre poste. Le requérant a été chargé par son directeur d'assumer les fonctions du poste vacant à titre provisoire en attendant la nomination d'un nouvel administrateur.

L'alinéa b) de la disposition 103.17 du Règlement du personnel de l'UNESCO prévoit le versement, sous certaines conditions, d'une indemnité spéciale de fonctions, qui n'est pas prise en considération aux fins de pension, à un membre du personnel appelé à assumer temporairement des fonctions et des attributions supplémentaires afférentes à un poste de classe supérieure.

Le requérant s'est vu accorder une telle indemnité avec effet au 17 août 1999. Toutefois, le 17 janvier 2002, il a été informé qu'il ne percevrait plus son indemnité à compter du 1^{er} janvier 2002 par suite du transfert du poste d'administrateur au siège.

Le 28 janvier 2002, le requérant a écrit au Directeur général pour protester contre la cessation du versement de son indemnité spéciale de fonctions. En mai 2002, n'ayant reçu aucune réponse dans le délai réglementaire, il a déposé un recours interne. Le 1^{er} mai, le directeur du Bureau de New York avait écrit au Sous-directeur général chargé du Secteur des relations extérieures et de la coopération pour expliquer pourquoi il estimait que le Bureau de New York devrait conserver un poste d'administrateur. Il indiquait également qu'il avait chargé le requérant «de s'acquitter des fonctions administratives du bureau à titre provisoire».

Dans son rapport daté du 10 décembre 2002, le Conseil d'appel a recommandé au Directeur général d'accorder au requérant «une rémunération appropriée calculée d'après le montant de l'indemnité spéciale de fonctions pour le travail supplémentaire [qu'il] a effectué dans une classe supérieure». Dans une lettre du 26 février 2003, le Directeur général a informé le requérant de sa décision de ne pas suivre les recommandations du Conseil qui, selon lui, n'étaient pas fondées en droit. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait observer qu'il a perçu l'indemnité spéciale de fonctions pendant plus de vingt-huit mois alors

que le point 2320.42, alinéa a), du Manuel de l'UNESCO précise que cette indemnité ne peut en aucun cas être versée pendant plus de douze mois. Or l'Organisation n'a jamais ouvert au recrutement le poste vacant en question, même après l'expiration de cette période de douze mois.

Le requérant affirme que, lorsque le poste d'administrateur a été transféré au siège, son directeur l'a chargé de continuer de s'acquitter des fonctions afférentes à ce poste sans qu'il puisse être rémunéré pour ces fonctions supplémentaires, ce qui lui a occasionné un manque à gagner considérable ainsi qu'un préjudice psychologique et moral.

D'après le requérant, la décision de transférer le poste d'administrateur au siège était irrégulière à deux titres : premièrement, il n'est pas normal de supprimer un poste alors que les fonctions afférentes continuent d'exister et, deuxièmement, la décision de transférer ce poste a été prise pour des raisons sans rapport avec les exigences de service de l'Organisation. S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal, le requérant rappelle que, même s'il est vrai que la suppression d'un poste relève du pouvoir d'appréciation de l'Organisation, le Tribunal «exerce son contrôle habituel en cette matière, en vue de vérifier si les intérêts légitimes des fonctionnaires touchés par une telle mesure sont sauvegardés». Selon lui, l'UNESCO n'a en l'occurrence tenu aucun compte de son droit fondamental à percevoir une rémunération équitable et juste pour les fonctions supplémentaires correspondant à un poste de classe supérieure qu'on lui a demandé d'assumer.

Le requérant cite également un jugement dans lequel le Tribunal a confirmé le droit d'un membre du personnel à percevoir une indemnité spéciale de fonctions lorsqu'un poste a été supprimé mais que l'intéressé continue de s'acquitter des fonctions afférentes audit poste.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler les décisions mettant fin au versement de son indemnité spéciale de fonctions et d'ordonner à l'UNESCO de lui verser une somme correspondant à l'indemnité spéciale de fonctions à la classe P-1/P-2 à compter du 1^{er} janvier 2002, conformément à l'alinéa b) de la disposition 103.17 du Règlement du personnel. Il réclame également des dommages-intérêts pour préjudice psychologique et moral équivalant à un an de traitement brut et 4 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

C. La défenderesse répond que c'est dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et dans l'intérêt de l'Organisation que le Directeur général a supprimé le poste d'administrateur. Elle ajoute que, dans la mesure où le poste supprimé n'était pas celui du requérant, ce dernier n'a pas qualité pour contester cette décision.

Elle souligne qu'en application de l'alinéa f) du point 2320.42 du Manuel, l'octroi ou le maintien d'une indemnité spéciale de fonctions présuppose que le poste pour lequel celle-ci est octroyée soit disponible. De ce fait, le droit qu'avait le requérant à percevoir l'indemnité s'est éteint avec la suppression du poste en question.

La défenderesse nie que le requérant ait été «obligé d'accomplir un double travail sans rémunération supplémentaire». D'après l'UNESCO, «en fait, le requérant s'est vu demander de s'acquitter de fonctions supplémentaires et a été dûment rémunéré pour cela par le versement d'une indemnité spéciale de fonctions conformément au Règlement du personnel».

D. Dans sa réplique, le requérant soutient qu'il continue de s'acquitter des fonctions afférentes au poste d'administrateur et il produit comme preuve son rapport de notation correspondant à la période allant d'avril 2001 à mars 2003. Selon lui, rien ne démontre qu'après le transfert du poste ses fonctions aient été modifiées d'une manière quelconque et il continue donc d'avoir droit à l'indemnité spéciale de fonctions.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO soutient que, si le requérant estime qu'il continue de s'acquitter des fonctions afférentes au poste supprimé, il lui faut non pas réclamer une indemnité spéciale de fonctions pour ce poste mais demander au Directeur général le reclassement de son propre poste, conformément à la disposition 102.2 du Règlement du personnel.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est au service de l'UNESCO depuis 1982. Il a initialement été nommé commis principal de classe G-4 au Bureau de New York de l'Organisation. Il a par la suite été promu à la classe G-5 et occupait, au

moment des faits, l'échelon XII de cette classe.

2. Le 17 mai 1999, le poste d'administrateur du Bureau de New York est devenu vacant lorsque son titulaire a été transféré à un autre poste au siège de l'UNESCO à Paris. Le requérant a alors été chargé par le directeur du Bureau précité d'assumer à titre provisoire les fonctions afférentes à ce poste jusqu'à ce que celui-ci soit pourvu. Il s'est vu octroyer une indemnité spéciale de fonctions à compter du 17 août 1999 et a continué de percevoir cette indemnité jusqu'au 31 décembre 2001, le poste étant transféré au siège à compter du 1^{er} janvier 2002. Ce poste a, semble-t-il, été supprimé par la suite mais il ne ressort pas précisément des écritures des parties à quelle date cette suppression a eu lieu.

3. Malgré les efforts déployés par le directeur du Bureau de New York pour que le poste d'administrateur soit pourvu avant la fin de 2001, celui-ci n'a jamais été ouvert au recrutement. Lorsque ledit poste a été transféré à Paris, ce directeur a écrit sans succès au Sous-directeur général chargé du Secteur des relations extérieures et de la coopération pour lui demander soit le rétablissement du poste soit la création d'un poste équivalent à New York. Dans la même lettre, il indiquait qu'il avait «chargé [le requérant], commis principal, de s'acquitter des fonctions administratives du bureau à titre provisoire».

4. Personne ne conteste que le requérant a continué de s'acquitter des fonctions afférentes au poste d'administrateur après le transfert de ce poste à Paris, même si le poste n'existe plus.

5. Le requérant a été informé dans un mémorandum, daté du 17 janvier 2002, qu'il avait été mis fin au versement de son indemnité spéciale de fonctions le 1^{er} janvier de la même année «suite au transfert du poste [...] au siège». Le 28 janvier, il a introduit une réclamation auprès du Directeur général pour lui demander de retransférer au Bureau de New York le poste vacant d'administrateur et de lui verser l'indemnité spéciale de fonctions correspondante jusqu'à ce que le poste soit pourvu. N'ayant reçu aucune réponse à cette lettre, le requérant a déposé un avis d'appel auprès du Conseil d'appel le 1^{er} mai 2002. Dans sa «requête détaillée» datée du 7 mai, il demandait le rétablissement de son indemnité spéciale de fonctions à compter du 1^{er} janvier 2002 pour toute la période où il continuerait à s'acquitter des fonctions supplémentaires que lui avait confiées son directeur. Il demandait également que l'indemnité soit comprise dans sa rémunération considérée aux fins de la pension.

6. Le requérant a fait le déplacement de New York à Paris pour présenter son recours devant le Conseil d'appel. Ce dernier a exprimé l'avis, conforme à l'argument soumis au nom de l'administration de l'UNESCO, que «d'après le Statut et le Règlement du personnel et le point 2320.42 du Manuel, rien n'est prévu pour rémunérer le travail supplémentaire [accompli par le requérant]». Cela dit, le Conseil d'appel estimait qu'il était «juste, raisonnable, équitable et conforme aux droits de l'homme que [l'intéressé] soit rémunéré pour les fonctions supplémentaires dont il s'acquitte». Le Conseil concluait qu'il ne pouvait être donné suite à la demande du requérant tendant à inclure l'indemnité spéciale de fonctions dans sa rémunération considérée aux fins de la pension. Toutefois, il recommandait que lui soient versés «une rémunération appropriée calculée d'après le montant de l'indemnité spéciale de fonctions pour le travail supplémentaire [qu'il] a effectué dans une classe supérieure» ainsi que les frais de déplacement et une indemnité journalière de subsistance pour le voyage qu'il a effectué à Paris afin de soumettre son recours.

7. Le 26 février 2003, le Directeur général a informé le requérant qu'il avait «décidé de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'appel au motif qu'elles n'étaient pas fondées en droit». Telle est la décision attaquée.

8. Avant d'examiner la requête, il y a lieu de noter que le fait que le Directeur général a estimé que les recommandations du Conseil d'appel «n'étaient pas fondées en droit» amène à penser qu'il les a mal comprises. En effet, le Conseil n'a pas recommandé de continuer le versement de l'indemnité spéciale de fonctions. Il a, comme déjà indiqué, recommandé de verser «une rémunération appropriée calculée d'après le montant de l'indemnité spéciale de fonctions».

9. Le requérant soutient que la décision du Directeur général de transférer le poste d'administrateur à Paris n'était pas régulière du fait que les fonctions afférentes au poste continuent d'exister et que la décision prise reposait sur des motifs étrangers aux exigences du service de l'UNESCO. Par ailleurs, il soutient que l'Organisation a agi dans «un mépris total [de ses] droits fondamentaux [...] de percevoir une rémunération équitable et juste pour le travail supplémentaire et les tâches de niveau supérieur [qu'il est tenu d'accomplir]». Il demande donc que la décision de ne plus verser l'indemnité spéciale de fonctions soit annulée et qu'une somme lui soit versée en compensation de

l'indemnité «à partir du 1^{er} janvier 2002 jusqu'à ce jour, conformément à l'alinéa b) de la disposition 103.17 du Règlement du personnel». Enfin, il demande des dommages-intérêts pour préjudice psychologique et moral équivalant à un an de traitement brut et 4 000 dollars à titre de dépens.

10. Dans sa réponse, l'UNESCO soutient, comme elle l'a fait devant le Conseil d'appel, que, le poste d'administrateur ayant été transféré de New York à Paris puis supprimé, le Règlement du personnel n'autorise tout simplement pas le versement au requérant d'une indemnité spéciale de fonctions au-delà du 31 décembre 2001. De plus, elle soutient dans sa duplique que ce que le requérant doit faire c'est «étudier la possibilité d'obtenir le reclassement de son poste au lieu de demander le versement d'une indemnité spéciale de fonctions pour un poste supprimé».

11. L'alinéa b) de la disposition 103.17 du Règlement du personnel de l'UNESCO dispose :

«Un membre du personnel appelé à assumer temporairement, pour plus de trois mois, les fonctions afférentes à un poste de classe supérieure, reçoit, à partir du début du quatrième mois d'exercice ininterrompu des fonctions en cause, sous réserve des paragraphes c) et d) ci-après, une indemnité spéciale de fonctions qui n'est pas prise en considération aux fins de pension :

(i) égale à l'augmentation de rémunération qu'il aurait perçue s'il avait été promu à la classe assignée à ce poste, à supposer qu'il exerce la totalité des fonctions et responsabilités afférentes audit poste ; ou

(ii) d'un montant fixé par le Directeur général, à supposer que l'intéressé exerce une partie seulement des fonctions et responsabilités afférentes audit poste.»

12. L'alinéa d) de la même disposition prévoit également, ce qui est pertinent en l'espèce, qu'un membre du personnel «qui, ayant déjà exercé la totalité ou une partie des fonctions afférentes à un poste de classe supérieure pendant trois mois ou plus [...], est appelé à exercer la totalité ou une partie des fonctions afférentes à ce même poste pendant une nouvelle période de trois mois ou plus», reçoit l'indemnité spéciale de fonctions prévue au sous-alinéa i) de l'alinéa b) de la disposition 103.17 à partir du premier jour de cette nouvelle période.

13. Selon le point 2320.42 du Manuel de l'UNESCO, une indemnité spéciale de fonctions ne peut continuer d'être versée au-delà de douze mois, sauf dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve d'une autorisation spéciale du Directeur général adjoint. Le requérant ayant perçu une indemnité spéciale de fonctions pendant plus de douze mois, on doit supposer que son cas revêtait un caractère exceptionnel et que le versement de l'indemnité avait été spécialement autorisé.

14. Il est prévu à l'alinéa f) du point 2320.42 du Manuel, sur lequel l'UNESCO s'appuie tout particulièrement, que «l'indemnité [...] cesse dès que le poste pour lequel elle a été accordée est supprimé et cette cessation prend effet à la date de la suppression du poste».

15. Il y a lieu de renvoyer également à la disposition 102.2 du Règlement du personnel qui se lit comme suit :

«Tout membre de personnel qui estime que la nature des fonctions assignées et le niveau des responsabilités qui lui incombent ne sont pas compatibles avec les normes ou critères de la classe dans laquelle est placé son poste peut, à tout moment, présenter au Directeur général une demande de reclassement de ce poste, à condition toutefois que soit intervenue une modification profonde de la structure et des responsabilités de l'unité à laquelle appartient le poste et, en conséquence, des responsabilités du demandeur.»

16. Bien que le requérant soutienne que la décision du Directeur général de transférer le poste d'administrateur de New York à Paris soit irrégulière, il ne la conteste pas. Il conteste seulement la décision de ne plus lui verser l'indemnité spéciale de fonctions en faisant observer que les fonctions afférentes au poste d'administrateur doivent toujours être accomplies et qu'il continue de les accomplir.

17. Il convient de noter dès maintenant que l'alinéa f) du point 2320.42 du Manuel n'interdit le versement d'une indemnité spéciale de fonctions que si le poste en question a été supprimé. Cette disposition ne s'applique pas si un poste a simplement été transféré dans un autre bureau. En l'espèce, la décision du Directeur général de ne plus verser l'indemnité faisait «suite au transfert du poste [...] au siège». Mais il est manifeste que le transfert du poste a toujours été considéré comme équivalant à sa suppression. C'est ainsi, par exemple, que dans sa duplique

l'UNESCO déclare qu'«à la suite de la suppression du poste le 1^{er} janvier 2002 [...] le requérant ne peut plus prétendre à l'indemnité spéciale de fonctions».

18. Le poste d'administrateur n'a pas été supprimé le 1^{er} janvier 2002, date de son transfert à Paris. Comme déjà signalé, on ne connaît pas la date précise de sa suppression, mais elle est postérieure au transfert.

19. Rien dans le Règlement du personnel ni dans le Manuel n'exige qu'une indemnité spéciale de fonctions cesse d'être versée simplement parce que le poste en question a été transféré. On doit comprendre, d'après la position prise par l'administration devant le Conseil d'appel et d'après la réponse et la duplique déposées dans le cadre de la présente procédure, que le Directeur général a toujours considéré que le transfert équivalait à la suppression du poste pour lequel le requérant percevait une indemnité spéciale de fonctions. C'était là une erreur de droit et la décision de ne plus verser l'indemnité, fondée sur le transfert du poste, doit être annulée.

20. Le fait de conclure que la décision du Directeur général de cesser de verser l'indemnité spéciale de fonctions doit être annulée ne résout pas la question de savoir si, après la suppression du poste qui est intervenue ultérieurement, le requérant a perdu le droit au versement de cette indemnité. L'intéressé soutient que tel n'est pas le cas et fait observer que, dans son jugement 1677, le Tribunal de céans a estimé qu'une personne s'acquittant des fonctions afférentes à un poste d'une classe supérieure avait le droit de continuer de percevoir une indemnité spéciale de fonctions même après la suppression dudit poste.

21. L'article pertinent du statut du personnel auquel il est fait référence dans le jugement 1677 prévoyait le versement d'une indemnité spéciale de fonctions à tout agent «appelé temporairement à assumer les responsabilités et attributions d'un emploi existant d'un grade supérieur à celui de l'emploi qu'il occupe» mais, contrairement à l'alinéa f) du point 2320.42 du Manuel de l'UNESCO, il n'interdisait pas expressément le versement d'une indemnité spéciale de fonctions lorsque le poste pour lequel cette dernière avait été accordée était supprimé. En l'espèce, il peut être tenu pour acquis que l'alinéa f) du point 2320.42 du Manuel interdit effectivement le versement d'une indemnité spéciale de fonctions lorsqu'un poste a été supprimé. Il n'en demeure pas moins qu'elle ne dispense pas, et ne saurait dispenser, l'employeur de son devoir de verser une rémunération appropriée pour les fonctions et attributions supplémentaires dont un employé s'acquitte au-delà de celles afférentes au poste qui est véritablement le sien. Plus précisément, elle n'autorise pas, et ne saurait autoriser, un manquement au principe de l'égalité de traitement.

22. Ce principe impose l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Un employeur n'est pas dispensé de l'obligation d'assurer un traitement égal et une rémunération égale pour un travail de valeur égale simplement parce qu'un employé a le droit de demander le reclassement de son poste. La disposition 102.2 du Règlement du personnel de l'UNESCO ne s'écarte pas de ce principe.

23. Puisqu'il n'est pas contesté que, malgré la suppression du poste d'administrateur, le requérant continue d'accomplir toutes les fonctions et d'assumer toutes les responsabilités afférentes à ce poste, il est en droit de percevoir une rémunération correspondant à la valeur de ce travail. Et conformément à ce que le Tribunal a déclaré dans le jugement 1677, l'indemnité spéciale de fonctions applicable avant que le poste ne soit supprimé doit être «l'élément de référence principal» pour mesurer la valeur de ce travail. Cela ne signifie pas que le Directeur général ne peut pas réorganiser le travail de l'unité où le requérant est employé ou redistribuer les fonctions liées au poste d'administrateur supprimé de telle manière que le travail alors accompli par le requérant soit, à juste titre, estimé d'une valeur inférieure. Il ne s'agit pas non plus de nier la possibilité qu'une évaluation appropriée du travail actuellement accompli par le requérant puisse aboutir au versement d'une rémunération d'un montant différent de celui de l'indemnité spéciale de fonctions. Mais le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale exige que, tant qu'une évaluation adéquate du travail accompli par le requérant n'a pas été effectuée, sa rémunération doit être équivalente à celle dont il aurait bénéficié sous la forme d'une indemnité spéciale de fonctions aussi longtemps qu'il continuera de s'acquitter de toutes les fonctions et attributions afférentes au poste supprimé.

24. L'UNESCO n'ayant pas respecté le principe de l'égalité de traitement, elle doit verser au requérant des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 1 000 dollars.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'UNESCO doit verser au requérant l'indemnité spéciale de fonctions correspondant au poste d'administrateur à compter du 1^{er} janvier 2002 et jusqu'à la date de suppression du poste.
3. Tant qu'une évaluation appropriée du travail accompli par le requérant n'aura pas été effectuée, mais seulement pour autant qu'il continue de s'acquitter de toutes les fonctions et attributions afférentes au poste d'administrateur supprimé, l'UNESCO devra lui verser, à titre de rémunération, le montant qu'il aurait perçu s'il avait continué de bénéficier d'une indemnité spéciale de fonctions.
4. L'UNESCO doit verser au requérant des intérêts au taux de 8 pour cent l'an sur les sommes dont le paiement est dû en vertu des points 2 et 3 ci-dessus, à compter des dates où elles auraient dû être versées et jusqu'à la date où le paiement sera effectué.
5. Elle doit verser au requérant 1 000 dollars des Etats-Unis pour tort moral.
6. Elle doit également lui verser 1 500 dollars à titre de dépens.
7. Si elle ne l'a pas encore fait, l'UNESCO doit rembourser au requérant ses frais de déplacement et lui verser une indemnité journalière de subsistance pour le voyage qu'il a effectué à Paris afin de présenter son recours au Conseil d'appel.

Ainsi jugé, le 13 novembre 2003, par M. James K. Hugessen, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, et M^{me} Mary G. Gaudron, juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

(Signé)

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet