

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M^{me} A. Z. le 22 mars 2006, la réponse de l'Organisation du 28 juin, la réplique de la requérante du 26 septembre 2006 et la duplique de l'ONUDI du 23 janvier 2007;

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. La requérante, ressortissante suédoise née en 1946, est entrée au service de l'ONUDI à Vienne en 1970 au bénéfice d'un engagement de durée déterminée à la classe G-4 et a obtenu une nomination à titre permanent en 1972. En 1989, après avoir travaillé dans la catégorie des services généraux pendant dix-neuf ans et avoir été promue quatre fois pendant cette période, elle a été nommée à un poste de la catégorie des services organiques. Elle est ainsi passée de la classe G 8 à la classe P 2 avec effet au 1^{er} décembre 1989. Elle a été promue à la classe P 3 en 1992 et, ayant pris une retraite anticipée, a quitté l'Organisation le 16 août 2001.

Comme le Tribunal l'a expliqué dans le jugement 2123, le droit à une indemnité de cessation de service lors du départ à la retraite a été incorporé dans la législation autrichienne en 1971. Entre le 1^{er} janvier 1972 et le 30 septembre 1987, le barème des traitements applicable au personnel des services généraux à Vienne a été ajusté pour compenser le fait que ce droit ne leur était pas accordé par les organisations ayant leur Siège dans cette ville. En 1987, la Commission de la fonction publique internationale a recommandé aux organisations sises à Vienne de mettre en place un régime d'indemnités de cessation de service. Conformément à cette recommandation, l'ONUDI a annoncé dans une circulaire administrative du 8 novembre 1989 qu'avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 1987 les agents des services généraux percevraient une indemnité cumulée à la cessation de service (prime de fin de service, ci-après «ICCS») lors de leur départ à la retraite. Le traitement des agents de cette catégorie n'inclut plus désormais l'ajustement susmentionné.

Le 2 avril 2002, plusieurs mois après avoir quitté l'Organisation, la requérante a écrit au directeur du Service de la gestion des ressources humaines pour lui demander le versement de l'ICCS. Celui-ci a rejeté sa demande par une lettre du 9 avril 2002, dans laquelle il l'informait qu'elle ne pouvait prétendre à l'ICCS puisqu'elle appartenait à la catégorie des services organiques lors de son départ de l'ONUDI. Dans une lettre datée du 3 mai 2002, la requérante a demandé au Directeur général de reconsidérer la décision du directeur du Service de la gestion des ressources humaines et d'autoriser le versement de son ICCS. Répondant au nom du Directeur général le 24 mai 2002, ce dernier a confirmé sa décision.

Le 11 juillet 2002, la requérante a introduit un recours auprès de la Commission paritaire de recours contre la décision du 24 mai 2002. Dans son rapport du 13 décembre 2005, celle-ci a estimé que le recours était recevable et recommandé que la requérante «perçoive l'ICCS correspondant [à ses] dix-neuf années de service pendant lesquelles elle avait appartenu à la catégorie des services généraux». Dans un memorandum daté du 12 janvier 2006, le Directeur général a informé le secrétaire de la Commission de sa décision de rejeter cette recommandation. En guise de justification, il faisait valoir premièrement que le recours était irrecevable et deuxièmement qu'en quittant l'Organisation au titre d'une retraite anticipée la requérante avait reçu les prestations qui lui revenaient en tant que fonctionnaire de la catégorie des services organiques. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient premièrement que le refus de l'ONUDI de lui payer l'ICCS la prive d'un droit qu'elle a acquis au cours de ses dix-neuf années de travail en qualité d'agent des services généraux. La pratique adoptée

par l'Organisation en 1989, sur recommandation de la Commission de la fonction publique internationale, n'avait pas eu pour effet de limiter son droit acquis à l'ICCS mais n'avait fait que changer la date à laquelle cette indemnité devait lui être payée. La requérante affirme qu'elle n'a pas renoncé à son droit à l'ICCS lorsqu'elle a été promue à la catégorie des services organiques. Elle fait observer que, comme l'a relevé la Commission de recours, ni l'appendice B du Règlement du personnel ni aucune autre règle n'indique qu'un fonctionnaire perd le bénéfice du droit à l'ICCS en passant dans la catégorie des services organiques.

Deuxièmement, la requérante fait valoir que la lenteur de la procédure de recours interne a constitué une violation de son droit à une procédure régulière. Son recours ne portait que sur une seule question relativement simple, or il a fallu à l'administration près de quatre ans pour mener à terme l'examen de son cas et lui communiquer une décision finale. Un tel retard constitue une violation de son droit à bénéficier de moyens de recours interne efficaces.

Troisièmement, elle soutient que le Directeur général n'a pas motivé sa décision de rejeter la recommandation de la Commission paritaire de recours. Elle fait observer à ce propos que le directeur du Service de la gestion des ressources humaines n'a pas invoqué l'irrecevabilité de sa demande pour en justifier le rejet. Elle affirme qu'elle a soumis sa demande de paiement bien avant l'expiration du délai de un an prévu au sous alinéa ii) de l'alinéa a) de la disposition 106.10 du Règlement du personnel.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'Organisation de lui payer l'ICCS correspondant à ses dix neuf années de service dans la catégorie des services généraux, déduction faite de l'ICCS perçue entre 1972 et 1987. Elle réclame également 25 000 euros de dommages intérêts pour tort moral en raison des irrégularités de procédure commises, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI soutient que le recours interne avait été introduit hors délai, ce qui rendait la requête irrecevable. Selon elle, c'est à tort que la Commission paritaire de recours s'est appuyée sur la disposition 106.10 du Règlement du personnel pour déterminer les délais de dépôt du recours interne, car c'est la disposition 112.02 qui s'applique en l'espèce. De plus, la Commission a considéré à tort que la décision administrative attaquée par la requérante était la lettre du 9 avril 2002 du directeur du Service de la gestion des ressources humaines alors qu'en fait cette lettre ne faisait que confirmer une décision antérieure concernant ses indemnités de départ, dont elle avait été informée par memorandum du 29 juin 2001 et par la notification administrative de décharge qu'elle avait signée le 14 août 2001. La requérante aurait donc dû demander au Directeur général de reconsidérer la décision sur ses indemnités de départ au plus tard soixante jours après le 3 septembre 2001, date à laquelle elle a reçu son dernier paiement de l'Organisation. Or elle ne l'a pas fait, comme elle n'a jamais contesté la décision de l'ONUDI concernant ces indemnités ou le fait qu'elles n'incluaient pas l'ICCS.

Sur le fond, l'Organisation réfute le moyen avancé par la requérante selon lequel, lorsqu'elle avait été promue à la catégorie des services organiques, elle avait acquis le droit de percevoir l'ICCS lors de sa cessation de service. La défenderesse soutient sur ce point qu'avant novembre 1989 les agents des services généraux n'avaient aucun droit à une indemnité cumulée de cessation de service. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme la requérante, la circulaire du 8 novembre 1989 n'introduisait pas seulement un changement dans la date de paiement de l'indemnité, mais également un changement dans la nature de cette indemnité qui, dès lors, devenait un droit cumulé.

De plus, à la différence des règles adoptées par d'autres organisations sises à Vienne, la circulaire susmentionnée de l'ONUDI ne prévoyait pas le paiement de l'indemnité au personnel promu de la catégorie des services généraux à celle des services organiques. Le droit au paiement de l'ICCS lors de la promotion à la catégorie des services organiques n'a été prévu que dans la circulaire sur l'ICCS révisée du 25 octobre 2001 et uniquement à l'intention des agents des services généraux promus à la catégorie des services organiques à compter du 1^{er} septembre 2001. Il s'ensuit que les dispositions en vigueur à l'époque où la requérante a changé de catégorie ne prévoyaient pas le paiement de l'ICCS aux agents des services généraux passant à la catégorie des services organiques. En devenant un administrateur, l'intéressée ne pouvait plus prétendre à percevoir l'ICCS lorsqu'elle quitterait l'Organisation. Elle a cependant reçu des prestations et des indemnités, y compris une prime de rapatriement, dont elle n'aurait pas bénéficié si elle était restée agent des services généraux. L'Organisation ajoute que la requérante ne pouvait pas ne pas connaître les règles de l'ONUDI sur ce point compte tenu de sa longue expérience en matière de ressources humaines et de son appartenance au Conseil du personnel de l'ONUDI.

S'agissant de l'allégation selon laquelle le retard avec lequel son recours interne a été examiné a porté atteinte au

droit de la requérante à une procédure régulière, l'Organisation soutient que ce retard était dans une grande mesure imputable au fait que celle-ci avait attendu près de vingt deux mois avant de présenter sa réponse à la déclaration du Directeur général. Elle estime que la requérante n'a pas démontré qu'elle a subi un tort moral du fait de la conduite de l'Organisation. L'ONUDI nie également que la décision attaquée ait été insuffisamment motivée et maintient que la décision du Directeur général portait à la fois sur la recevabilité et sur le fond du recours.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient que sa requête est recevable. Selon elle, c'est bien le sous alinéa ii) de l'alinéa a) de la disposition 106.10 du Règlement du personnel qui s'applique dans son cas et l'interprétation qu'en donne l'administration revient à lui conférer un sens «qui n'est purement et simplement pas conforme aux termes clairs» dans lesquels elle est libellée. Elle réfute l'argument selon lequel elle aurait dû contester le mémorandum du 29 juin 2001 ou la notification administrative de décharge, car on ne l'a jamais informée que ces documents constituaient des décisions administratives indiquant le montant total des indemnités qu'elle percevrait. Elle s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal pour souligner qu'en ne l'informant pas de la nature de ses communications ni des droits que lui conféraient les règles en vigueur, la défenderesse a gravement failli à son obligation d'agir de bonne foi.

Se référant au libellé de la circulaire du 8 novembre 1989, la requérante affirme que le critère à appliquer pour déterminer si elle avait droit à l'indemnité de cessation de service n'est pas sa cessation de service en tant qu'agent des services généraux mais bien «la continuité de son service» pendant une période de temps dans cette catégorie.

Du point de vue de la requérante, le fait que l'ONUDI refuse de lui verser l'ICCS à laquelle elle estime avoir droit non seulement est contraire au principe Flemming, selon lequel la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux est alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation, mais également constitue d'une certaine manière un enrichissement sans cause. De plus, la requérante affirme qu'elle a subi une discrimination par rapport à d'autres membres du personnel qui, eux, ont perçu une ICCS pour les années de service passées dans la catégorie des services généraux. Le simple fait qu'elle appartenait à la catégorie des services organiques lorsqu'elle a quitté l'Organisation ne saurait être considéré comme une raison suffisante pour justifier un traitement inégal.

Elle maintient qu'elle a poursuivi son recours avec diligence et nie que sa conduite ait en rien entravé la procédure interne. Elle soutient en outre qu'au cours de ladite procédure on ne lui a pas donné la possibilité de formuler des observations sur deux documents soumis par l'administration à la Commission paritaire de recours et que l'administration n'a donc pas respecté les droits de la défense comme elle y était tenue.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme que la requête est irrecevable. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle elle n'aurait pas agi de bonne foi, elle déclare que, même si le mémorandum du 29 juin 2001 ne constituait pas à lui seul une décision administrative permettant de déterminer le délai à respecter pour demander un réexamen, l'ensemble des mesures prises par l'administration en ce qui concerne les droits de la requérante au moment de la cessation de service, notamment le paiement d'une prime de rapatriement, «constitu[ait] une décision administrative claire et sans ambiguïté que la requérante était libre de contester en déposant un recours interne». La défenderesse souligne qu'aucune règle ne prévoit qu'une décision de l'administration doit revêtir une forme particulière ou qu'«elle doit indiquer expressément qu'elle constitue une décision administrative pouvant faire l'objet d'un recours». Il n'est pas «surprenant» que les droits dont pouvaient bénéficier les agents des services généraux n'aient pas été indiqués dans le mémorandum du 29 juin 2001 puisque, lorsque la requérante a quitté l'Organisation, elle faisait partie de la catégorie des services organiques.

L'ONUDI soutient que l'argument de l'enrichissement sans cause est infondé car la requérante n'avait pas droit à une ICCS lors de sa cessation de service. Elle considère que les allégations de traitement inégal et d'atteinte au principe Flemming sont dénuées de fondement : appartenant désormais à la catégorie des services organiques, la requérante ne se trouvait pas en droit dans la même situation que les autres agents des services généraux et le principe Flemming ne s'appliquait pas à son cas.

En réponse à l'affirmation de la requérante selon laquelle celle-ci n'avait pas eu communication des documents soumis par l'administration à la Commission paritaire de recours, l'ONUDI soutient que ces documents, à savoir la lettre de nomination de la requérante et la documentation concernant son passage à la catégorie des services organiques, ont été demandés par la Commission, laquelle n'a pas estimé nécessaire de les montrer à la requérante.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'ONUDI dans la catégorie des services généraux puis a été promue à la catégorie des services organiques avec effet au 1^{er} décembre 1989. Elle a pris une retraite anticipée le 16 août 2001 après presque trente et un ans de service continu.
2. Le 2 avril 2002, quelques mois après son départ de l'Organisation, la requérante a réclamé le paiement d'une indemnité cumulée de cessation de service, mais elle a été informée le 9 avril qu'elle ne pouvait y prétendre. Elle a saisi la Commission paritaire de recours le 11 juillet 2002.
3. Dans son rapport du 13 décembre 2005, celle-ci a estimé que, contrairement à ce que soutenait l'Organisation, le recours était recevable et elle recommandait que la requérante perçoive une ICCS correspondant à ses dix-neuf années de service dans la catégorie des services généraux. La requérante a été informée par une lettre datée du 12 janvier 2006 que le Directeur général avait décidé de rejeter cette recommandation aux motifs, d'une part, que son recours n'avait pas été déposé dans les délais fixés par la disposition 112.02 du Règlement du personnel et, d'autre part, qu'elle n'avait pas droit à l'ICCS puisqu'elle appartenait à la catégorie des services organiques lors de son départ à la retraite.
4. Devant le Tribunal de céans, l'ONUDI réaffirme qu'à son avis le recours interne avait été introduit hors délai. A cet égard, elle fait valoir que la lettre du 9 avril 2002 ne faisait que confirmer une décision antérieure selon laquelle la requérante n'avait pas droit à l'ICCS. Cette décision, affirmée telle, était contenue dans un mémorandum daté du 29 juin 2001 qui énonçait les indemnités de départ auxquelles la requérante avait droit et dans la notification administrative de décharge signée le 14 août 2001. Cette notification était un formulaire type qui comportait des cases correspondant à diverses rubriques, notamment «indemnité de départ» et «ICCS». Pour certaines rubriques, deux cases proposaient les choix «oui» et «non». Ainsi, pour celles concernant l'«indemnité de départ» et la «compensation tenant lieu de préavis», la case «non» avait été cochée. D'autres cases avaient été laissées en blanc. Tel était le cas de plusieurs cases concernant des indemnités, notamment l'ICCS. Il faut en déduire que l'administrateur du personnel chargé de remplir le formulaire a pensé qu'il n'y avait lieu de cocher ces cases que si la requérante avait droit à l'indemnité correspondante. La requérante a signé le formulaire et, le 3 septembre 2001, elle a perçu les indemnités auxquelles elle avait droit conformément à ce qui était indiqué dans les cases correspondantes.
5. La requérante conteste les arguments de l'Organisation concernant la recevabilité de son recours interne en arguant qu'elle avait demandé dans les délais requis le paiement de l'ICCS conformément à l'alinéa a) de la disposition 106.10 du Règlement du personnel, qui dispose à cet égard :

«Les fonctionnaires qui n'ont pas reçu les indemnités, primes ou autres versements auxquels ils ont droit ne peuvent en obtenir le rappel que s'ils font valoir leurs droits, par écrit, dans les délais ci-après :

[...]

ii) [...] dans les 12 mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire pouvait prétendre au [...] versement.»
6. L'alinéa a) de la disposition 106.10 fixe le délai dans lequel une réclamation peut être présentée. Il ne s'applique pas lorsqu'une décision définitive a déjà été prise sur le problème soulevé. Ainsi, si le mémorandum du 29 juin 2001 constituait une décision définitive au sujet du droit qu'avait la requérante à l'ICCS, cet alinéa ne lui permettait pas de contourner les règles sur les délais applicables aux recours internes en présentant une nouvelle demande. Il y a donc lieu de déterminer si le mémorandum du 29 juin 2001 constituait ou non une décision définitive au sujet du droit qu'avait la requérante à percevoir l'ICCS.
7. Le mémorandum du 29 juin 2001 ne constitue pas une décision définitive sur les indemnités auxquelles la requérante avait droit au moment de son départ de l'Organisation. Au mieux, il semble s'agir d'un document énonçant un certain nombre de questions qui devaient être réglées par divers services de l'ONUDI et également par la requérante au moment de ou avant sa cessation de service. Il en va de même de la notification administrative de décharge qui indique que la requérante devait rendre sa carte d'identité ONU, sa carte d'économat et ses plaques d'immatriculation, notification que la requérante devait remplir en temps voulu. Rien ne permet de penser non plus que la requérante a compris que ce formulaire, qu'elle a signé le 14 août 2001, constituait une décision définitive. En le signant, elle ne faisait que confirmer sa future adresse postale et ses instructions en vue du paiement de son

dernier chèque.

8. Un fonctionnaire peut parfois traiter une communication ou une autre mesure administrative (par exemple un versement sur son compte bancaire) comme impliquant une décision quant à ses droits (voir le jugement 2629, également prononcé ce jour). Toutefois, lorsque, comme dans le cas d'espèce, rien n'indique que la communication en cause constitue une décision définitive, il peut exister des circonstances qui amènent le fonctionnaire à conclure raisonnablement qu'il ne s'agit pas d'une décision définitive, surtout si, comme dans le cas présent, la question n'a pas fait l'objet d'une demande expresse ou que rien ne permet de penser que la question en cause a été examinée par une personne habilitée à prendre une décision définitive en la matière.

9. Or rien n'indique que la requérante a compris que le mémorandum du 29 juin 2001 ou la notification administrative de décharge constituait une décision définitive quant à son droit à l'ICCS et rien n'indique non plus que c'est ce qu'elle aurait dû comprendre. De ce fait, ni le mémorandum du 29 juin 2001 ni le formulaire signé le 14 août 2001 ne peuvent être considérés comme la communication d'une décision définitive en la matière. La seule communication qui puisse être considérée comme telle est la lettre du 9 avril 2002. Les procédures de recours interne ont été engagées dans les soixante jours suivant cette date, conformément à la disposition 112.02 du Règlement du personnel. Il s'ensuit que le recours interne était recevable et il en va de même de la requête dont le Tribunal est saisi.

10. Sur le fond, la requérante soutient qu'aux termes de la circulaire publiée en novembre 1989 elle avait un droit acquis à percevoir l'ICCS, qu'elle n'a pas renoncé à ce droit lorsqu'elle a été promue à la catégorie des services organiques et qu'aucune disposition de la circulaire ni du Règlement du personnel ne prévoyait la déchéance de ce droit. Il est vrai que, si elle détenait un droit à percevoir l'ICCS au moment de sa promotion, la requérante n'y a pas renoncé et rien dans les dispositions applicables du Règlement du personnel ni dans la circulaire de novembre 1989 ne prévoyait qu'elle puisse en être déchue. Il s'agit donc de déterminer si elle avait ou non acquis un tel droit à ce moment là.

11. Il est manifeste que, jusqu'en 1987, la requérante n'avait aucun droit au versement d'une indemnité lors de son départ de l'ONUDI. Elle avait uniquement le droit de se voir verser un traitement qui comprenait un élément d'ICCS. Elle a ensuite acquis les droits que lui conférait la circulaire du 8 novembre 1989 intitulée «Indemnité de cessation de service pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux et les catégories apparentées». A l'époque où cette circulaire a été publiée, la requérante était un agent de la catégorie des services généraux et la circulaire s'appliquait donc à elle. Il y était dit qu'«[i]l a[vait] été décidé de verser une indemnité (ICCS) aux membres du personnel quittant le service de l'ONUDI», sous certaines conditions. Il est clair que, dans ce contexte, les mots «membres du personnel» ne font référence qu'aux agents de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées, et non aux fonctionnaires appartenant à la catégorie des services organiques. Le droit à l'ICCS était donc subordonné notamment au fait que la requérante devait quitter l'ONUDI en qualité d'agent des services généraux. Il ne s'agissait pas d'un droit acquis comme le prétend la requérante; en l'espèce, la condition à laquelle était assujéti le versement de l'indemnité de cessation de service, à savoir la nécessité d'être un agent des services généraux lors de son départ de l'Organisation, n'a jamais été satisfaite et la requérante n'a donc jamais acquis de droit à l'ICCS. Sa conclusion sur ce point doit par conséquent être rejetée.

12. Il ne ressort pas du dossier que la requérante ait été traitée moins favorablement que d'autres personnes se trouvant dans la même situation en fait et en droit. Aussi la plainte pour traitement inégal doit elle être rejetée.

13. A titre subsidiaire, la requérante demande des dommages intérêts pour tort moral en raison du retard avec lequel il a été répondu à son recours. La Commission paritaire de recours a reçu le recours de la requérante le 21 août 2002 et rendu son rapport le 13 décembre 2005. L'ONUDI soutient que ce retard est en partie imputable à la requérante car elle n'a déposé sa réplique que le 30 juin 2004, soit quelque vingt deux mois après que l'Organisation a déposé sa réponse. Toutefois, comme la requérante l'a fait observer, cela n'a pas contribué au retard pris car la Commission paritaire de recours n'a été constituée qu'en décembre 2004. En raison de ce retard, il y a lieu d'accorder à la requérante 5 000 euros de dommages intérêts pour tort moral. Elle a également droit aux dépens que le Tribunal fixe à 2 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'ONUDI devra verser à la requérante 5 000 euros à titre de dommages intérêts pour tort moral.
2. Elle devra également lui verser 2 000 euros à titre de dépens.
3. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 10 mai 2007, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 2007.

Michel Gentot

Mary G. Gaudron

Agustín Gordillo

Catherine Comtet