

SOIXANTE-SIXIEME SESSION

Affaire SAUNDERS

Jugement No 970

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Yann Harris Saunders le 27 juillet 1988 et régularisée le 19 septembre, la réponse de l'UIT en date du 21 décembre 1988, la réplique du requérant du 9 février 1989 et la duplique de l'UIT datée du 28 mars 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal ainsi que les articles 3.8 et 4.12 b) du Statut du personnel et les dispositions 3.4.2 et 11.1.1 du Règlement du personnel de l'UIT;

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, de nationalité britannique, entra en 1967 à l'UIT et, en 1969, fut mis au bénéfice d'une nomination à titre permanent en qualité de commis de bureau, au grade G.5, échelon 4. Dès le 1er mars 1973, il fut détaché "jusqu'à nouvel avis" et affecté à un poste G.6 au Département de la coopération technique, ce qui lui valut de percevoir, à partir du 1er juin 1973, l'indemnité spéciale de fonctions prévue à l'article 3.8*, liée au grade G.6. (* L'article 3.8 se lit comme suit : "a) Une indemnité spéciale de fonctions, non soumise à retenue pour pension, est versée à tout fonctionnaire appelé temporairement à assumer les responsabilités et attributions d'un emploi existant d'un grade supérieur à celui de l'emploi qu'il occupe. Cette indemnité est due à partir du moment où le fonctionnaire intéressé a rempli pendant trois mois les fonctions de l'emploi de grade supérieur. ... c) Le montant de l'indemnité de fonctions équivaut à l'augmentation de traitement dont l'intéressé aurait bénéficié s'il avait été promu au grade de l'emploi qu'il occupe en fait.")

Il fut muté à un poste de grade P.1 pour la durée d'une année avec effet au 1er janvier 1974 et obtint, conformément à l'article 3.8 a), l'indemnité spéciale de fonctions liée au grade P.1. En date du 17 septembre 1974, il fut muté à un poste P.2 et, à compter de cette date, fut mis au bénéfice de l'indemnité de fonctions découlant du grade P.2. En juillet 1976, il écrivit au Secrétaire général de l'UIT, en lui signalant que, par suite de l'augmentation des traitements des fonctionnaires des services généraux, il percevait 170 francs suisses de moins par mois dans sa nouvelle affectation à un poste P.2 que ce qui lui aurait été versé s'il était demeuré à son poste permanent de grade G.5. Pour compenser la différence, le Secrétaire général lui accorda un avancement d'échelon dans le grade P.2 avec effet au 1er août 1975 et, à nouveau, un avancement d'échelon avec effet au 1er janvier 1977.

Par ses lettres adressées le 13 octobre et le 29 novembre 1978 au Secrétaire général, le requérant fit valoir que, son ancien poste G.5 ayant été entre-temps reclassé à G.6, puis à G.7, son traitement dans le poste P.2 devrait s'élever au même chiffre que celui qu'il aurait obtenu au grade G.7. Le Secrétaire général rejeta sa demande le 11 décembre 1978.

En date du 29 mai 1979, le requérant se porta "candidat permanent" à tous les postes G.6 et G.7 devenus vacants. Il souligna que, vu les augmentations de traitement des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et la dépréciation du dollar des Etats-Unis - monnaie de paiement des traitements des fonctionnaires appartenant à la catégorie des services organiques - par rapport au franc suisse - monnaie de paiement des traitements des fonctionnaires des services généraux -, son traitement dans le poste P.2 était sensiblement inférieur à ce qu'il aurait perçu s'il était resté dans la catégorie des services généraux, où il aurait eu des chances d'être classé dans l'intervalle à G.6 ou à G.7. Par une note datée du 25 juillet 1979, le chef du Département du personnel l'informa que, étant donné "l'anomalie due à des circonstances indépendantes de notre volonté", il recevrait la valeur de deux échelons de plus dans le grade P.2, avec effet rétroactif pour l'un en 1977 et pour l'autre en 1978.

En date du 15 mai 1984, le Secrétaire général le muta, avec effet au 1er mai, à un poste G.7 au Département des services de conférence et des services communs, où il continua de percevoir l'indemnité spéciale de fonctions liée au grade P.2. Le 8 octobre 1985, le Secrétaire général reclassa le poste à P.2, avec effet au 1er janvier 1986, et, le 31 octobre 1985, nomma le requérant à ce poste, avec effet au 1er janvier également.

Le 10 avril et de nouveau le 19 mai 1987, le requérant écrivit au Secrétaire général pour signaler qu'il n'avait pas eu une seule augmentation de traitement depuis 1978 et qu'il demandait en conséquence des échelons supplémentaires. Le chef du Département du personnel ayant refusé sa demande en date du 9 décembre 1987, il introduisit le 11 décembre un recours aux termes de la disposition 11.1.1 dans une note avec en-tête "Situation anormale en matière de rémunération". Le 15 décembre, le Secrétaire général lui demanda de désigner celle des décisions qu'il entendait contester et précisa que les règles en vigueur avaient été respectées. Le 10 mars 1988, le requérant adressa un recours au président du Comité d'appel, conformément à la disposition 11.1.1.2 b). Dans une note du 20 mai 1988 adressée au Secrétaire général, le président du Comité d'appel indiqua que le Comité avait considéré que le recours était irrecevable parce que l'intéressé n'avait pas respecté le délai prévu par le Règlement du personnel et qu'il n'existait pas de circonstances exceptionnelles justifiant une dérogation à la règle. Par sa note du 25 mai 1988, qui est la décision contestée, le Secrétaire général rejeta le recours.

B. Le requérant fait valoir que, si une organisation continue à manquer à une de ses obligations, un recours peut être déposé à n'importe quel moment. Dès avril 1987, le traitement qu'il aurait touché au grade G.7 avait atteint un chiffre supérieur au traitement qu'il percevait effectivement à P.2. Il s'agissait là d'une persistance de la violation des règles apparue pour la première fois en 1976 et ses recours internes datés respectivement du 10 avril 1987 et du 10 mars 1988 avaient donc été formés dans les délais prescrits.

Quant au fond, le requérant soutient que les décisions du Secrétaire général, soit de reclasser son poste de G.7 à P.2, soit de le promouvoir au grade P.2 dans ce poste, ne peuvent pas le priver de ses droits en tant que fonctionnaire de la catégorie des services généraux nommé à titre permanent. Le Secrétaire général avait l'obligation de préciser de quelle manière ses décisions pouvaient léser les droits du requérant, notamment sous forme d'une réduction de son traitement et de ses droits à pension, comme cela avait déjà été le cas en 1976-1978. Il est contraire à la lettre et à l'esprit du Statut et du Règlement du personnel que son détachement, sa réaffectation et sa promotion portent atteinte à son traitement et à ses droits à pension.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 25 mai 1988 et d'ordonner de renvoyer l'affaire devant le Comité d'appel pour un avis sur le fond. Il réclame les dépens.

C. L'UIT répond que la requête est irrecevable au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal : du fait qu'il n'a pas formé son recours en temps utile, le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes. A la note du 17 mars 1988 par laquelle le président du Comité d'appel lui avait demandé de préciser quelle était la décision qu'il entendait contester, il répondit le 29 mars qu'il attaquait les décisions du Secrétaire général datées du 8 et du 31 octobre 1985 et il demanda au Comité d'autoriser, aux termes de la disposition 11.1.1.2 c), une dérogation au délai de six semaines prévu à la disposition 11.1.1.2 a) pour une demande de réexamen. Non seulement il a attendu jusqu'au 10 avril 1987 pour protester contre ces décisions mais, comme le Comité d'appel l'a estimé, il n'y a pas de motif justifiant une dérogation à la règle du délai. De plus, en admettant - comme il le prétend - que par sa note du 10 avril 1987 il présentait une demande de réexamen aux termes de la disposition 11.1.1.2 a), il aurait dû, selon la disposition 11.1.1.2 b), introduire son recours dans le délai de six semaines à compter du rejet implicite de sa demande, le Secrétaire général n'ayant pas répondu dans les six semaines qui suivaient l'envoi de sa lettre.

Quant au fond, l'UIT fait valoir les moyens suivants :

1) L'Organisation n'a violé aucune des règles applicables en l'espèce, puisqu'elle a toujours versé au requérant le traitement afférent à son grade. Il n'y a pas de disposition dans les règles en vigueur garantissant que le traitement du fonctionnaire sera maintenu au-dessus d'un certain montant prévu dans les barèmes applicables aux fonctionnaires appartenant à la catégorie des services généraux.

2) Le 1er janvier 1986, le requérant changea de catégorie de fonctionnaires : jusque-là, il était simplement détaché et percevait une indemnité spéciale de fonctions, et dans la suite il entra dans la catégorie des services organiques. Certes, lorsqu'il était détaché, il recevait des augmentations périodiques de traitement, mais uniquement à titre gracieux et en application par analogie de la disposition 3.4.2 b), qui protège le fonctionnaire promu de la catégorie des services généraux à la catégorie des services organiques contre une diminution de son traitement "au cours de

l'année qui suit la promotion". Lors de sa promotion, il accepta le grade P.2 avec ses désavantages comme avec ses avantages. En outre, les risques d'une promotion dans la catégorie des services organiques sont contrebalancés par des avantages qui ne sont pas financiers.

3) Le Secrétaire général n'était pas tenu d'informer le requérant de ce à quoi il pouvait prétendre lors d'une promotion : selon l'article 4.12 b), "En acceptant la nomination, l'intéressé déclare qu'il a pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement."

4) Il n'y a pas de lien de causalité suffisant entre les mesures prises par l'UIT et le préjudice invoqué. La diminution du traitement du requérant n'est pas due à sa promotion, qui s'est opérée régulièrement, mais à la chute du dollar, facteur dont l'UIT ne peut être tenue responsable.

5) Admettre la requête constituerait une discrimination à l'encontre des fonctionnaires de grade P.2 qui ne sont pas passés de la catégorie des services généraux à la catégorie des services organiques à la faveur d'une promotion.

D. Dans sa réplique, le requérant commente l'exposé des faits fourni par l'UIT et qu'il considère comme dénaturé. Il affirme que son "emploi actuel" a été supprimé le 25 janvier 1989.

Quant à la recevabilité, il affirme que la décision contre laquelle il a effectivement formé recours était le versement d'une rémunération insuffisante en avril 1987. En tout état de cause, chaque versement mensuel de son traitement constituait une décision nouvelle et contestable. Ce n'est que s'il avait dû recourir contre les décisions d'octobre 1985 qu'une dérogation à la règle du délai aurait été nécessaire; quoi qu'il en soit, il y a eu de nombreuses circonstances exceptionnelles qui justifiaient une dérogation et dont il fait l'exposé.

Le requérant développe ses moyens quant au fond. Il s'attarde sur sa situation avant et après sa promotion à P.2, faisant observer que l'acceptation d'une promotion ne vaut pas consentement à une injustice quelle qu'elle soit. S'il était passé de G.5 à G.7 par la filière habituelle et ensuite à P.2, il aurait, lors de chaque promotion, obtenu des augmentations périodiques de traitement équivalant à un échelon dans le grade supérieur; mais, en l'occurrence, il n'obtint pas d'augmentation après août 1978, date à laquelle il atteignit l'échelon le plus élevé dans le grade P.2. L'UIT, en appliquant trop rigide les règles, soumet le requérant ainsi que quelques autres fonctionnaires qui ont changé de catégorie à un traitement inéquitable. Pour de simples raisons d'équité, le Tribunal peut envisager d'ordonner qu'on lui octroie une réparation.

Le requérant s'exprime au sujet de certains points de la réponse qu'il conteste.

Il modifie l'exposé de ses conclusions. Il demande au Tribunal : d'annuler la décision du 25 mai 1988; d'ordonner au Secrétaire général de le "promouvoir" au grade G.7, avec effet au 1er mai 1984, et de reprendre le calcul de son traitement et de la rémunération considérée aux fins de la pension au grade P.2 à compter du 1er janvier 1986; ou, à défaut, d'ordonner son transfert en qualité de fonctionnaire non local au grade G.7 selon les modalités qu'il énonce. Il réclame les dépens. Ses réclamations à titre subsidiaire sont les suivantes : que l'UIT lui garantisse que son traitement et ses droits à pension ne seront jamais inférieurs aux "montants correspondants, calculés en fonction de l'échelon 12 du grade G.7"; que "la situation paradoxale qui fait l'objet de la présente requête ne se reproduise jamais plus"; que "la suppression de [son] ancien emploi permanent en date du 25 janvier 1989 ne débouche pas, dans les cinq années à venir, sur la résiliation de [sa] nomination à titre permanent"; et que toutes les questions à trancher soient résolues d'ici à la fin de 1989.

E. Dans sa duplique, l'UIT relève que le requérant, dans son mémoire en réplique dont une bonne partie est sans objet, continue de contester la politique de personnel et les barèmes de traitements qui sont en cours dans tout le système des Nations Unies et dont l'UIT ne saurait se dissocier. La comparaison qu'il établit entre ce qu'il gagne et ce qu'il aurait pu gagner s'il était resté dans la catégorie des services généraux est hypothétique et non fondée.

L'UIT développe ses arguments quant à la tardivité de la requête. Bien qu'elle admette que, en raison d'un congé de maladie, il y ait eu une "circonstance exceptionnelle" justifiant une dérogation au délai prescrit pour un recours interne au sens de la disposition 11.1.1.2 c), elle ne peut cependant pas considérer que le recours du 10 mars 1988 auprès du Comité d'appel est recevable, puisque le requérant l'a introduit six mois après sa reprise de travail.

De plus, ses conclusions telles qu'elles sont exposées dans sa réplique sont irrecevables aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal dans la mesure où elles ne figuraient pas dans son recours interne ou n'étaient pas formulées dans la requête initiale.

Quant au fond, l'UIT développe ses moyens, en soulignant que les augmentations périodiques de traitement ne sont pas garanties toutes les années et qu'une augmentation de traitement lors de la promotion n'est garantie qu'au cours de la première année, et non indéfiniment. Par le maintien de sa nomination à titre permanent au grade G.5, le requérant a conservé un "point de chute" au cas où sa nomination de durée déterminée à un grade supérieur serait venue à expiration. Les écarts qui surviennent entre les rémunérations des fonctionnaires de la catégorie des services généraux et celles de la catégorie des services organiques sont indépendants de la volonté de l'UIT et, même si le Secrétaire général a pris des dispositions pour octroyer au requérant une réparation financière, les décisions ont été prises à titre exceptionnel. On ne l'a ni obligé, ni contraint, à présenter sa candidature pour des postes plus élevés et l'UIT, en le nommant à un tel poste, lui a donné la préférence sur d'autres candidats. L'organisation défenderesse expose les raisons pour lesquelles elle estime qu'elle a traité le requérant de façon régulière et équitable et relève que celui-ci omet de mentionner les avantages autres que financiers que sa nomination à un poste de la catégorie des services organiques lui a rapportés.

CONSIDERE :

1. Le requérant prit ses fonctions d'agent des services généraux à l'UIT en 1967 et, après avoir été détaché à plusieurs reprises, il fut promu à un poste de la catégorie des services organiques de grade P.2, avec effet au 1er janvier 1986. Le 10 avril 1987, il écrivit au Secrétaire général en se plaignant que la conjugaison de l'ajustement à la hausse des traitements des fonctionnaires des services généraux, payés en francs suisses, et de la dépréciation du dollar des Etats-Unis, monnaie de paiement des traitements des fonctionnaires de la catégorie des services organiques, s'était traduite par une diminution constante de sa rémunération par rapport à celle qu'il aurait perçue s'il était resté dans la catégorie des services généraux. Il demanda donc au Secrétaire général de prendre en sa faveur de nouvelles mesures exceptionnelles, telles que, par exemple, l'octroi spécial d'échelons supplémentaires dans le grade P.2, et ainsi de lui permettre de bénéficier des avantages financiers qui résultent habituellement d'une promotion. Le 19 mai 1987, il réitéra sa demande auprès du Secrétaire général en le priant de corriger l'anomalie en question.

2. Le 9 décembre 1987, le chef du Département du personnel lui répondit que l'organisation ne pouvait accéder à sa demande. Le requérant saisit le Comité d'appel de la question en date du 10 mars 1988.

Sur la recevabilité

3. Le paragraphe 1 de l'article VII du Statut du Tribunal de céans prévoit :

"Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tout moyen de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel."

4. La procédure à suivre à l'UIT pour contester des décisions administratives est exposée au paragraphe 2 de la disposition 11.1.1 du Règlement du personnel, qui a la teneur suivante :

a) Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1, désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général, avec une copie au chef de l'organisme auquel il appartient, pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen. Cette lettre doit être expédiée dans les six semaines qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.

b) Si le fonctionnaire désire former un recours contre la décision qui lui est communiquée dans la réponse du Secrétaire général, il adresse par écrit une requête au président du Comité d'appel dans les trois mois qui suivent la date à laquelle cette réponse lui est parvenue. S'il n'a reçu aucune réponse du Secrétaire général dans les six semaines qui suivent l'envoi de la lettre dont il est question à l'alinéa a) ci-dessus, il adresse sa requête, par écrit, au président du Comité..."

5. Aux termes de l'alinéa c) du paragraphe 2 de la disposition 11.1.1, un recours qui n'est pas formé dans les délais prévus est irrecevable, bien que le Comité d'appel puisse autoriser des dérogations dans des cas exceptionnels. Le Comité n'a pas jugé exceptionnelles les circonstances de l'espèce et a rejeté le recours du requérant comme étant irrecevable.

6. Le requérant déclare que, si un recours ne peut être formé que contre une décision administrative déterminée, il appelle de la décision No 5381 du 8 octobre 1985 et de la décision No 5418 du 31 octobre 1985.

7. Etant donné qu'il n'a pas observé les prescriptions de la disposition 11.1.1 pour contester l'une et l'autre de ces décisions, tout recours se rapportant à celles-ci est clairement irrecevable.

Le requérant précise dans sa lettre au Président du Comité d'appel datée du 29 mars 1988 qu'il a demandé au Secrétaire général, non pas de réexaminer les décisions mentionnées des 8 et 31 octobre 1985, mais de redresser la situation anormale en matière de rémunération qui en découlait. Il déclare en outre qu'il forme recours contre la réponse du Secrétaire général datée du 15 décembre 1987. Dans la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général en date du 10 avril 1987, le requérant ne vise pas à obtenir le réexamen d'une quelconque décision administrative. Ce que recherche le requérant, c'est une décision nouvelle du Secrétaire général, prise au regard des circonstances qu'il a exposées.

Le refus de l'UIT, en date du 15 décembre 1987, de réajuster le traitement du requérant constituait bien une décision administrative susceptible d'être contestée. Mais le requérant ne s'est pas conformé aux prescriptions de la disposition 11.1.1 en ce sens qu'il n'a pas, dans un premier stade, adressé une demande de réexamen par le Secrétaire général de sa décision. Aux termes de la disposition 11.1.1, cette demande est une condition préalable à l'introduction d'un recours interne. Cette condition n'ayant pas été remplie, toute contestation de la décision du 15 décembre 1987 est irrecevable, le requérant n'ayant pas épuisé, comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les moyens de recours internes.

8. En outre, le requérant allègue que chaque versement du traitement prétendument insuffisant constitue en soi un manquement de l'UIT à ses obligations envers lui. Cependant, étant donné que le requérant n'a demandé le réexamen, par le Secrétaire général, d'aucun de ces versements prétendument insuffisants, sa requête est irrecevable pour les motifs exposés au paragraphe 7 ci-dessus.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner