

Affaire Serlooten (No 2)

Jugement No 1877

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Gérard Serlooten le 2 novembre 1998 et régularisée le 9 décembre 1998, la réponse de l'Union en date du 14 janvier 1999, la réplique du requérant datée du 12 février et la lettre du 15 mars 1999 par laquelle la défenderesse a informé la greffière qu'elle ne souhaitait pas présenter de duplique;

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. La carrière du requérant à l'UIT est exposée dans le jugement 1679 en date du 29 janvier 1998, que le Tribunal a rendu sur sa première requête. Il a quitté le service de l'Union le 31 décembre 1997 pour être mis au bénéfice de la retraite.

Jusqu'au 31 décembre 1994, il avait le grade P.4. A sa demande, il a été réintégré dans la catégorie des services généraux -- à laquelle il appartenait initialement -- au grade G.7, à compter du 1^{er} janvier 1995, tout en continuant à assumer les mêmes fonctions. Ayant contesté les modalités de cette réintégration, et en particulier le fait de s'être vu refuser le bénéfice d'une indemnité spéciale de fonctions au grade P.4, il a introduit une requête aux fins d'obtenir le versement de cette indemnité. Dans son jugement 1679 susmentionné, le Tribunal a fait droit à la demande du requérant et ordonné le versement de ladite indemnité à compter du 1^{er} janvier 1995.

A la suite de ce jugement, le requérant a adressé au Département du personnel et de la protection sociale une série de demandes portant sur le remboursement de frais d'études, les congés dans les foyers et la prime de rapatriement. Il a en particulier demandé qu'un congé qu'il avait pris dans son pays d'origine -- la France -- du 10 au 25 juillet 1997 soit considéré comme un congé dans les foyers. Par une lettre en date du 13 mars 1998, le Secrétaire général lui a fait part des décisions prises en exécution du jugement 1679. Il l'a informé qu'il était fait droit à ses demandes concernant les frais d'études et la prime de rapatriement, mais que sa demande relative au congé dans les foyers était rejetée. Le Secrétaire général a justifié cette dernière décision par le fait que, en vertu de la disposition 5.3.1 du Règlement du personnel, le congé en question n'est accordé que si le fonctionnaire reste au service de l'Union six mois au moins après la date de son retour du congé dans les foyers. Cette condition n'était pas remplie par le requérant étant donné qu'il a été mis au bénéfice de la retraite le 31 décembre 1997.

Par mémorandum en date du 23 mars 1998, le requérant a demandé au Secrétaire général de revenir sur sa décision puis, celui-ci l'ayant maintenue, il a saisi le Comité d'appel le 4 mai. Le rapport du Comité, rendu le 13 juillet 1998, contenait deux recommandations, l'une émise par deux membres du Comité qui se déclaraient en accord avec la décision du Secrétaire général et l'autre, émanant du troisième membre, qui demandait qu'une suite favorable soit donnée au recours du requérant. Par lettre du 4 août 1998, qui constitue la décision attaquée, le Secrétaire général a informé le requérant qu'il avait décidé de suivre la recommandation majoritaire du Comité d'appel.

B. Le requérant avance deux moyens.

En premier lieu, la défenderesse a agi en violation du principe de la bonne foi. Selon lui, il est paradoxal que l'Union invoque à présent à son avantage une règle statutaire dont elle déniait précédemment l'application au requérant, malgré les demandes expresses de celui-ci, le contraignant ainsi à recourir au Tribunal. Si l'Union avait admis dès le départ que le requérant pouvait bénéficier de l'indemnité spéciale de fonctions et des avantages liés aux tâches qui étaient les siennes effectivement, il aurait été en mesure, en 1997, de suivre les règles statutaires concernant les fonctionnaires de la catégorie professionnelle, soit, en particulier, décider des dates de son congé en

respectant la limite temporelle découlant de la disposition 5.3.1 du Règlement du personnel. Or, le requérant n'a été définitivement fixé sur son statut que par le jugement 1679.

En deuxième lieu, l'exécution du jugement 1679 est incomplète. A cet égard, le requérant soutient que la pleine application dudit jugement impliquait de lui accorder tous les avantages dont il aurait pu bénéficier si sa demande d'indemnité spéciale de fonctions avait été admise dès la décision de réintégration dans les services généraux. Le congé dans les foyers figure à ses yeux au nombre de ces avantages et, dans la mesure où le droit à celui-ci lui a été reconnu à titre rétroactif, il devrait pouvoir en bénéficier indépendamment de l'application de la disposition 5.3.1.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 4 août 1998 et d'ordonner que l'UIT lui paie le congé litigieux ainsi que 4.000 francs suisses à titre de dépens.

C. L'Union prétend que l'argument du requérant selon lequel la disposition 5.3.1 ne lui est pas applicable n'est pas logique. En effet, pour lui accorder une indemnité spéciale de fonctions au grade P.4, le Tribunal s'est fondé sur le fait que l'intéressé continuait d'assumer, depuis le 1^{er} janvier 1995, des fonctions relevant d'un emploi professionnel nonobstant sa réintégration dans la catégorie des services généraux. C'est parce que le requérant a, en vertu de cette indemnité spéciale de fonctions, à nouveau fait partie de la catégorie professionnelle, à titre rétroactif depuis le 1^{er} janvier 1995, qu'il pouvait prétendre au bénéfice des droits reconnus aux fonctionnaires de cette catégorie. Bien évidemment, ces droits sont soumis aux conditions prescrites par les Statut et Règlement du personnel. Or, s'agissant du congé dans les foyers, la condition prévue par la disposition 5.3.1 du Règlement n'était pas remplie en ce qui concerne le congé pris par le requérant du 10 au 25 juillet 1997 dans la mesure où il a été mis au bénéfice de la retraite le 31 décembre 1997.

Quant au moyen du requérant selon lequel l'exécution du jugement 1679 est incomplète, la défenderesse considère qu'il est superfétatoire. Elle ne conteste pas que l'effet principal dudit jugement était de restaurer l'ensemble des droits du requérant en tant que fonctionnaire exerçant des fonctions appartenant à la catégorie professionnelle. Le congé dans les foyers figure au nombre de ces droits. Mais, pour l'exercice de ce droit, le Règlement du personnel fixe une condition restrictive dont la défenderesse ne voit aucune raison permettant d'en exonérer le requérant.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que, étant donné qu'en 1997 il n'avait encore que le grade G.7, lui refuser le congé dans les foyers revient à lui reprocher de ne pas avoir respecté une disposition statutaire qui ne lui était alors pas applicable.

Selon lui, la seule question à trancher par le Tribunal est celle de savoir si son «rétablissement ... dans les droits des fonctionnaires de la catégorie professionnelle n'impliquait pas de faire abstraction de la restriction temporelle mentionnée à la Disposition 5.3.1 du Règlement du personnel, l'application a posteriori de cette règle ne [lui] permettant en aucun cas de s'y soumettre rétroactivement».

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a travaillé au service de l'UIT du 1^{er} mai 1961 jusqu'au 31 décembre 1997, date à partir de laquelle il a pris sa retraite. Les faits à l'origine du présent différend sont relatés dans le jugement 1679 du Tribunal, prononcé le 29 janvier 1998. Entré au grade G.4 de la catégorie des services généraux, il a régulièrement obtenu des promotions; à partir de 1982, il a exercé les fonctions d'un poste classé au grade P.2 dans la catégorie des services organiques, dite catégorie «professionnelle», avec une indemnité spéciale de fonctions. Il a été promu au grade correspondant le 1^{er} juillet 1986 et au grade P.4 le 1^{er} novembre 1994. Il a été réintégré dans la catégorie des services généraux, au grade G.7, à compter du 1^{er} janvier 1995, et ce, pour éviter les conséquences négatives de la promotion à la catégorie professionnelle sur les perspectives de retraite qui lui seraient moins favorables.

En effet, à sa session de 1995, le Conseil de l'UIT avait exprimé sa préoccupation en matière de pension, voire de rémunération, des fonctionnaires promus de la catégorie des services généraux à celle des services organiques; le Conseil avait chargé le Secrétaire général de résoudre le problème. Après avoir consulté un groupe de travail, le Secrétaire général, par lettre du 12 décembre 1995, a donné au requérant la faculté de choisir entre son maintien dans la catégorie professionnelle et sa réintégration dans les services généraux; le requérant a opté pour cette dernière solution le 13 décembre 1995. Toutefois, les parties sont demeurées en opposition quant aux conséquences de ce choix; l'UIT demandait une restitution de la différence des montants de salaire entre P.4 et G.7 pour 1995, et

refusait d'accorder une indemnité spéciale de fonctions en application de l'article 3.8 du Statut du personnel.

Dans le jugement 1679, le Tribunal a considéré que le refus de verser cette indemnité était illégal. En revanche, il a considéré que le fonctionnaire ne pouvait recevoir pour la même période un salaire de grade P.4 et une indemnité spéciale de fonctions pour avoir assumé des responsabilités et attributions d'un emploi de ce même grade.

2. A la suite de ce jugement, qui ne concernait que l'octroi de l'indemnité spéciale de fonctions, l'UIT a cru devoir considérer le requérant comme un fonctionnaire de la catégorie professionnelle. Cela n'est point contesté par ce dernier.

Aussi a-t-il reçu les prestations correspondant à cette catégorie. Le Secrétaire général a toutefois refusé de reconnaître comme congé dans les foyers un voyage que le requérant avait fait dans son pays d'origine en 1997 au motif qu'il ne remplissait pas toutes les conditions requises; en effet, selon la disposition 5.3.1 du Règlement du personnel, ce congé est soumis à la condition que l'intéressé restera au service de l'Union six mois au moins après la date de son retour du congé dans les foyers; or, en l'occurrence, la date de retour était le 25 juillet 1997, alors que l'intéressé a été placé au bénéfice de la retraite le 31 décembre 1997.

Sans contester l'existence de la règle, le requérant fait valoir que la limitation dans le temps qu'elle contient ne lui serait pas applicable, car il n'a pu savoir avant la date du jugement, le 29 janvier 1998, qu'il serait considéré comme un fonctionnaire de la catégorie professionnelle et que, dès lors, la disposition 5.3.1 du Règlement du personnel lui serait applicable; il n'a donc pas pu adapter son comportement en conséquence. Aurait-il su que la règle lui était applicable, il n'eût pas manqué de prendre ses vacances durant le premier semestre 1997. L'admission de sa réclamation s'imposerait en vertu du principe de la bonne foi.

L'Union se prévaut avant tout du principe de la légalité de l'action de l'administration et de l'égalité de traitement des fonctionnaires.

Le Comité d'appel se prononça majoritairement pour le rejet d'un recours formé par le requérant et une minorité pour son acceptation. Le Secrétaire général suivit la recommandation.

Devant le Tribunal, les parties reprennent leur argumentation.

3. L'UIT fait valoir avec raison que, tenue au respect de la légalité de l'action de l'administration et de l'égalité de traitement des fonctionnaires, il lui appartient de se conformer aux règles relatives aux délais (voir le jugement 1502, affaire Baillon, au considérant 6, et la jurisprudence citée). Toutefois, organisation comme fonctionnaire sont tenus d'observer l'un envers l'autre les règles de la bonne foi (voir le jugement 1756, affaire Awoyemi, et la jurisprudence citée). Cela vaut en particulier pour le respect des règles relatives aux délais. «Il appartient à l'autorité édictant une norme restreignant les droits de procédure d'un administré, ou le privant de la faculté d'exercer un droit, de s'exprimer clairement et de ne pas exposer inutilement l'intéressé au risque de tomber dans un piège; cela peut conduire, en cas de doute, à une interprétation qui soit favorable à l'administré ou au justiciable» (voir le jugement 1502, au considérant 6). Le Tribunal a aussi relevé que «les délais de prescription des créances partent de l'exigibilité de celles-ci, car les créanciers ne sauraient être pénalisés par l'effet de l'écoulement du temps, tant que le droit les empêche d'exiger du débiteur l'exécution de l'obligation» (même jugement, au considérant 9).

4. a) En l'occurrence, l'argumentation de l'Union, fondée sur la légalité de l'action de l'administration, supposerait que la règle opposée au fonctionnaire puisse s'inscrire à son endroit dans un contexte clair et cohérent, suffisamment compréhensible.

Or, tel n'était précisément pas le cas au moment où le fonctionnaire aurait pu choisir la date de ses vacances. Ayant constaté une anomalie dans le Statut du personnel, le Conseil de l'UIT a chargé le Secrétaire général de résoudre le problème. Les organes exécutifs de l'Union ont donc admis l'existence d'une lacune qu'il a fallu combler (voir le jugement 1679, sous C et E : «caractère ponctuel et inédit de la solution proposée», «solution adoptée en dehors de tout cadre réglementaire»). Or, lorsque l'autorité comble une lacune du Statut applicable à un fonctionnaire, elle ne saurait de bonne foi lui imposer après coup la rigueur d'une règle restreignant ses droits, sous la forme d'un délai à respecter qu'il ne pouvait pas prévoir.

b) De surcroît, avant le jugement 1679, les deux parties intéressées considéraient le requérant comme un fonctionnaire des services généraux ne pouvant bénéficier, à ce titre, d'une indemnité pour congé dans les foyers,

telle que prévue aux articles applicables aux fonctionnaires de la catégorie professionnelle.

c) Aucune circonstance ne permet de reprocher au fonctionnaire l'ignorance du fait que la règle litigieuse pourrait lui être appliquée. En effet, il eût appartenu à l'auteur de la norme d'adopter une règle exempte d'ambiguïté. S'il est sans doute difficile d'adopter une norme écrite ne comportant pas de lacunes qu'il faille combler, une organisation ne saurait en imputer toutes les conséquences au fonctionnaire.

d) Pour un fonctionnaire dans la situation du requérant, au moment où il a pris ses vacances, la règle contraignante, telle qu'elle a été appliquée après coup, n'était donc pas suffisamment claire pour qu'il s'y conforme.

e) Il résulte de la disposition 5.3.1 du Règlement du personnel que le droit au congé dans les foyers se perd s'il n'a pas été exercé avant le début du semestre précédant la fin des fonctions de l'agent. Or, en l'espèce, ce délai n'a pu être observé par le requérant, en raison de son ignorance, non fautive, du fait que cette règle pourrait lui être appliquée et que le non-respect du délai pourrait lui être opposé. S'il avait été renseigné en temps utile sur ses droits, il eût été à même de prendre ses vacances durant le premier semestre 1997. Au demeurant, le requérant affirme non sans vraisemblance qu'il aurait utilisé cette possibilité.

Dans ces conditions, le principe de la bonne foi tel qu'il a été exposé ci-dessus exige que la règle relative à la péremption du droit ne soit pas appliquée au requérant et qu'un congé dans les foyers lui soit reconnu pour 1997, quel que soit le moment auquel il a effectivement pris ses vacances (voir aussi les jugements 996, affaire Maugis No 2, au considérant 9, et 997, affaire Maugis No 4, au considérant 8).

5. Obtenant gain de cause, le requérant a droit à l'allocation de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.

2. L'Union paiera au requérant le montant qui lui est dû au titre de son congé dans les foyers qui a pris fin le 25 juillet 1997.

3. Elle paiera au requérant 3 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 14 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet