

TRENTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LINDSEY (No 2)

Jugement No 209

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par le sieur Lindsey, Robert Vincent, en date du 14 février 1972, la réponse de l'Union du 28 juillet 1972, la réplique du requérant du 30 décembre 1972 et la duplique de l'Union datée du 19 février 1973;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article VIII de l'Accord UIT/ONU, l'article 9, paragraphe 13, de la Convention de Montreux de 1965, la résolution No 7 de 1959 de la Conférence des plénipotentiaires de l'Union et l'article 3.5 du Statut du personnel de l'UIT;

Ouï en audience publique, le 9 mai 1973, Me Nicolas Peyrot, conseil du requérant, et M. Antoine Zarb, agent de l'UIT;

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

A. Par une résolution No 7 adoptée, en 1959, par la Conférence des plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications, les conditions de service et les traitements, indemnités et pensions de l'Union ont été assimilées à celles du régime commun des Nations Unies. Le Règlement du personnel de l'UIT fut modifié en conséquence en mai 1960 et, dès le 1er mars, le sieur Lindsey fut informé par le Secrétaire général, à l'instar de ses collègues de la même catégorie, que son traitement serait désormais exprimé en dollars des Etats-Unis de sorte que leur équivalent en francs suisses pourrait varier dans un sens ou dans l'autre selon le taux de change (paragraphe 7 (b) de la lettre). Cependant, le règlement financier demeurerait inchangé sur ce point, si bien que le franc suisse continuait d'être la monnaie comptable de l'Union comme il l'avait été depuis 1868.

B. Le 3 février 1961, le sieur Lindsey saisit le Tribunal de céans d'un recours contre le préjudice que l'assimilation au régime commun des Nations Unies était, selon lui, susceptible d'entraîner pour les agents de l'Union du point de vue des indemnités de licenciement, des prestations familiales et des droits à pension. Pendant l'instruction de ce recours, qui aboutit au jugement No 61 du 4 septembre 1962, le sieur Lindsey fit remarquer, dans un mémoire en réplique daté du 31 décembre 1961, que le franc suisse étant devenu une monnaie légèrement plus forte que le dollar, une petite perte de change avait pu se produire et qu'en tout cas cela constituait une menace constante. Dans sa réponse en duplique du 27 février 1962, l'Union répondit au requérant :

"La partie défenderesse s'abstiendra de mettre en doute l'affirmation du requérant selon laquelle le franc suisse est devenu une monnaie légèrement plus forte que le dollar. On signalera, en revanche, d'une part, que les garanties sont en francs suisses et, d'autre part, que le taux de change du dollar est pris en considération pour l'établissement de l'indice permettant de modifier l'indemnité de poste.

Les variations du taux du dollar ne peuvent donc avoir qu'un effet négligeable en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Union et si elles introduisent quelques complications, c'est l'Administration qui en pâtit seule et non les fonctionnaires."

C. Par un ordre de service No 125, du 17 mai 1971, le Secrétaire général de l'UIT décida d'appliquer le taux de change de 4,08 francs suisses pour un dollar. Le requérant estima que l'indemnité de poste accordée pour compenser cette baisse ne suffisait pas, d'une part, parce que, la rémunération soumise à retenue pour pension ayant diminué en proportion de la baisse du dollar, les versements à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies devaient désormais se trouver diminués d'autant et, d'autre part, parce que le requérant redoutait que par le jeu de la nouvelle échelle de traitements introduite à compter du 1er juillet 1971 et de certaines modifications de l'indemnité de poste, ses revenus effectifs ne diminuent du fait de l'application du nouveau taux de change du dollar. Aussi écrivit-il au Secrétaire général, le 22 juin 1971, pour signaler ce préjudice en précisant que les inconvénients découlant de la modification de la parité monétaire étaient la conséquence d'une non-observation de ses conditions d'engagement. Il ajoutait qu'il considérait que l'Union avait pris l'engagement devant le Tribunal de céans, en 1962, de veiller à ce que les variations du taux du dollar n'aient qu'un effet négligeable en ce qui

concerne les fonctionnaires de l'UIT. Il demandait au Secrétaire général de réexaminer la décision annoncée par l'ordre de service No 125 conformément audit engagement et il ajoutait que cela était d'autant plus réalisable que vu le fait que les recettes de l'UIT étaient en francs suisses, ce réexamen ne coûterait rien à l'Union et représenterait simplement une renonciation volontaire à des bénéfices fortuits qu'elle réalisait grâce à la réévaluation du franc suisse par rapport au dollar. Le Secrétaire général lui répondit, le 8 juillet 1971, que le seul préjudice dont il faisait état se rapportait aux traitements soumis à retenue pour pension et qu'il serait inutile d'examiner cette réclamation vu la situation particulière qui résultait pour le requérant, en ce qui concerne ses droits à pension, du jugement No 61 du Tribunal. Le 17 septembre 1971, le requérant saisit le Comité d'appel de l'UIT d'un recours tendant à ce que soient compensées par des indemnités appropriées les pertes financières qu'il déclarait avoir éprouvées sur son traitement du fait de la réévaluation, le 15 mai 1971, du franc suisse par rapport au dollar. Le Comité constata qu'à aucun moment dans le passé et, en particulier, dans le recours ayant abouti au jugement No 61 de 1962, le sieur Lindsey n'avait attaqué la décision indiquée au paragraphe 7 (b) de la lettre du 1er mars 1960 selon laquelle son traitement serait désormais exprimé en dollars et qu'il avait, dès lors, accepté au moins tacitement pendant les onze dernières années que son traitement soit évalué en dollars sans garantie de change. Le Comité a estimé, en conséquence, que le requérant était forclos devant lui et, le 18 novembre 1971, le Secrétaire général écrivit au sieur Lindsey que cet avis du Comité n'appelait pas de commentaires de sa part.

D. Dans sa requête dirigée contre cette décision du 18 novembre 1971, le sieur Lindsey soutient que la forclusion ne saurait lui être opposée, les modifications des méthodes de calcul de son traitement n'ayant entraîné aucun dommage pour lui jusqu'au moment où il a présenté sa première réclamation au Secrétaire général, le 22 juin 1971. En s'appuyant sur les assurances données, selon lui, par l'Union devant le Tribunal administratif en 1962, le requérant déclare que son recours est dirigé contre les modalités de l'adaptation de son traitement à la suite de la baisse du cours du dollar, modalités qui, estime-t-il, ont entraîné pour lui un préjudice à compter du 1er juin 1971 seulement. Dans le dernier état de ses conclusions, il demande au Tribunal :

- 1) de dire que le Secrétaire général de l'UIT a appliqué à tort dans ses relations financières avec le requérant des taux de change du dollar par rapport au franc suisse inférieurs à 4,32;
- 2) d'annuler la décision du Secrétaire général du 18 novembre 1971;
- 3) de dire que les traitements, droits à pension, allocations et tous autres revenus du requérant doivent continuer d'être calculés selon la parité : 1 dollar = 4,32 francs suisses et lui être payés par l'UIT à ce taux;
- 4) de condamner, en conséquence, l'UIT à lui verser les sommes suivantes :
 - a) 4.488,70 francs suisses avec intérêt à 5 % du 1er janvier 1972 (date moyenne) pour les mois de juin 1971 à décembre 1972 inclus;
 - b) tout montant correspondant à la différence entre le traitement effectivement reçu par le requérant et celui qui lui serait dû selon la parité précitée, cela dès janvier 1973 et jusqu'à définitivement jugé, chaque indemnité mensuelle étant assortie d'un intérêt de 5 % dès le dernier jour du mois correspondant;
- 5) de dire, en outre, que les compensations visées au point précédent porteraient intérêt au taux de 5 % composé annuellement;
- 6) d'ordonner que le montant des dépenses exposées par le requérant et causées par sa requête soit mis à la charge de l'Union;
- 7) exceptionnellement et vu les événements qui ont conduit au jugement No 82 du Tribunal, de dire que le jugement est immédiatement exécutoire.

E. L'Union fait valoir que le requérant, dans la mesure où il invoque le droit à voir le franc suisse affecté d'une valeur stable être retenu comme monnaie devant régler ses relations financières avec l'UIT, est dans l'impossibilité d'user de ce moyen, la forclusion étant, en ce qui le concerne, depuis longtemps acquise. Elle précise, en effet, que l'introduction du dollar des Etats-Unis comme monnaie de référence, survenue en 1960, l'a été d'un commun accord des parties et sans soulever de la part du requérant, pendant plus de dix ans, de protestation formelle. L'Union déclare que les arguments avancés par le requérant font certes apparaître une situation complexe pour laquelle, cependant, la défenderesse n'a aucune part de responsabilité. Elle fait valoir que les fluctuations du taux de change d'une monnaie constituent un risque qui pèse inéluctablement sur chacun; qu'aucun engagement spécial en faveur

du requérant n'a jamais été pris; que les organisations internationales, liées les unes aux autres par des accords de coopération, se concertent et appliquent respectivement à leur personnel les règles ou normes par elles arrêtées en commun pour uniformiser la fonction publique internationale; que toutes les décisions mentionnées en l'espèce ont été appliquées, non seulement au requérant et à ses collègues de l'UIT, mais encore à l'ensemble des fonctionnaires de la famille des Nations Unies résidant en Suisse en tant que partie "des dispositions relatives à l'organisation de la fonction publique internationale et à des prestations impersonnelles et variables" (Jugement Lindsey c/UIT No 61). De l'avis de l'Union, la requête et les pièces qui y sont annexées ne contiennent aucun grief, réel et établi, pouvant constituer un manquement même véniel au contrat du requérant, au Statut du personnel de l'UIT, aux conditions d'emploi telles qu'établies par son statut ou préconisées par le "régime commun". L'Union conclut donc à l'irrecevabilité de la requête pour cause de tardiveté et, subsidiairement, au rejet sur le fond.

CONSIDERE :

Sans qu'il soit besoin d'examiner si la requête est entachée de forclusion : le requérant soutient que la décision du 18 novembre 1971, par laquelle le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications, adoptant l'avis du Comité d'appel, a rejeté son recours tendant à ce que son traitement soit payé en francs suisses et non en dollars des Etats-Unis, a été prise en violation tant de la chose jugée par le Tribunal administratif dans son jugement No 61 du 4 septembre 1962 que de l'engagement souscrit par l'Organisation au cours de l'instruction de l'affaire qui a donné lieu audit jugement; que, d'autre part, elle méconnaît ses conditions d'engagement; qu'enfin, elle lui a causé un préjudice grave dont il lui est dû réparation.

Sur le premier point :

Le présent recours a une cause et un objet totalement différents de ceux du litige qui s'est terminé par le jugement du 4 septembre 1962. Dès lors, le sieur Lindsey ne peut, en l'espèce, utilement se prévaloir de la chose jugée par cette décision.

D'autre part, il résulte de l'examen des observations présentées par l'UIT au cours de l'instance close par le jugement précité que l'Union s'est bornée à exposer les motifs qui, selon elle, justifiaient le rejet de la requête, mais qu'elle n'a pris, et ne pouvait d'ailleurs légalement prendre, dans ces observations concernant une affaire précise et bien déterminée, aucun engagement pour l'avenir.

Sur le second point :

Le contrat d'engagement du sieur Lindsey, en date du 23 décembre 1949, s'il fixait le traitement annuel de l'intéressé à Frs 17.000 à la date du 1er janvier 1950, portait "vos devoirs et vos droits, en tant que fonctionnaire de l'Union internationale des télécommunications, sont fixés dans le Règlement du personnel et les statuts de la Caisse d'assurance du personnel".

Ainsi, dès son engagement, le requérant se trouvait dans une situation statutaire et réglementaire susceptible d'être modifiée, en principe, par les organes compétents de l'UIT; ce n'est que dans le cas où l'Union aurait bouleversé l'économie du contrat du sieur Lindsey ou porté atteinte aux conditions fondamentales étant de nature à influencer sur la décision de l'intéressé d'accepter son engagement que les mesures prises pourraient donner lieu à indemnité au profit du requérant. En admettant qu'il y ait eu, en l'espèce, bouleversement du contrat du sieur Lindsey, ce dernier ne serait pas fondé à s'en prévaloir à l'appui de son pourvoi, étant donné qu'il a accepté le paiement de son traitement en dollars depuis 1960 sans contestation.

En tout état de cause, la Conférence des plénipotentiaires de l'UIT a, par sa résolution No 7 prise lors de sa réunion à Genève en 1959, "approuvé le principe de l'assimilation des conditions de service du personnel de l'Union sur celles du régime commun des Nations Unies" et a décidé "1. que, sauf indication contraire dans les règlements administratifs de l'Union en ce qui concerne les fonctionnaires élus et les membres du Fonds de pension, les conditions de service des fonctionnaires soumis au régime commun sont applicables aux fonctionnaires de l'Union".

Le Tribunal administratif n'est pas compétent pour apprécier la légalité d'une résolution prise par la Conférence des plénipotentiaires qui constitue, au sein de l'Union, l'organe législatif.

Enfin, les décisions prises par les autorités exécutives de l'Union pour l'application de la résolution No 7 précitée, et notamment celles prévoyant que les traitements des fonctionnaires seraient exprimés et payés en dollars des

Etats-Unis, et non plus en francs suisses, ont été approuvées expressément par la résolution No 5 de la Conférence des plénipotentiaires tenue à Montreux en 1965 et ne sont plus dès lors, par ce motif, susceptibles d'être discutées par la voie contentieuse.

Le requérant ne saurait donc utilement soutenir devant le Tribunal que le Secrétaire général de l'Union aurait dû prendre, à la suite de la dévaluation du dollar, des décisions contraires à celles approuvées par la résolution No 5 précitée; il ne peut davantage demander au juge de se substituer à l'autorité administrative pour prendre des décisions qui, selon lui, s'imposeraient.

Sur le troisième point :

Il résulte de ce qui précède que le sieur Lindsey n'est fondé à soutenir, ni que la décision attaquée a violé les dispositions de son contrat, ni qu'elle a été prise en application de décisions illégales. Dès lors, ses conclusions tendant à mettre en jeu la responsabilité de l'Union, quelle que soit sa source, ne sont pas fondées.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé 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, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 mai 1973.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet