

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire MUNRO (No 2)

Jugement No 1073

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. William Ross Munro le 25 juin 1990, la réponse de l'Agence en date du 17 juillet, la réplique du requérant du 12 septembre, et la duplique de l'Agence du 25 septembre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article XVIII.2 A) de l'accord du 29 septembre 1958 régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence, l'article 10.02 du Statut provisoire du personnel de l'Agence et les articles 5.03.2 D), 10.02.1 et 12.01.1 D) 1) et 2) du Règlement provisoire du personnel de l'Agence;

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. Ainsi qu'il est exposé sous A dans le jugement No 1072, dans lequel le Tribunal statue ce même jour sur la première requête du requérant, le barème des traitements de l'Agence prévoit des taux plus élevés pour le traitement et l'ajustement de poste des fonctionnaires ayant "un conjoint à charge".

Aux termes de l'article 5.03.2 D) du Règlement provisoire du personnel, il faut entendre par "conjoint à charge" une personne dont les gains professionnels ne dépassent pas le traitement brut du membre du personnel ou le plafond fixé chaque année à cette fin par le Directeur général, si ce montant est inférieur. Conformément à une décision de l'Agence en date du 6 janvier 1981, dans le cas d'un fonctionnaire de la catégorie professionnelle, ce dernier montant sera le traitement brut correspondant à l'échelon le plus bas du barème des traitements de la catégorie des services généraux applicable au lieu de travail du conjoint, à condition toutefois qu'il ne soit pas inférieur au montant applicable à New York. A Vienne, le niveau à prendre en compte est l'échelon 1 du grade G.3. Aux termes d'une circulaire SEC/NOT/1207 du 22 février 1988, le montant du traitement brut annuel correspondant à ce niveau était de 240.432 schillings autrichiens pour 1988, et quiconque réclame une indemnité pour personne à charge au titre d'un conjoint exerçant une activité salariée doit déclarer, avant la fin du mois de mars de cette année-là, les gains professionnels bruts du conjoint escomptés pour l'année et les gains effectifs pour 1987.

L'Agence emploie le requérant à Vienne et son épouse exerçait un emploi rémunéré à l'époque en question. Le 31 mars 1989, il a déposé une demande d'indemnité pour personne à charge pour 1989, indiquant que les gains de son épouse s'étaient élevés à 284.132 schillings en 1988. Dans un memorandum du 4 avril 1989, la Division du personnel l'a informé qu'étant donné que ce montant dépassait le plafond autorisé pour 1988, son épouse ne pouvait pas être considérée comme une personne à sa charge pour cette année-là, et qu'il devait rembourser le montant total de l'indemnité reçue. Ce montant s'élevait à 75.803 schillings. Le 16 mai, le requérant demanda la révision de son cas en vertu de l'article 12.01.1 D) 1) du Règlement. Sa demande ayant été rejetée, il forma un recours le 26 juin devant le Comité paritaire de recours aux termes de l'article 12.01.1 D) 2). Dans un rapport du 25 août 1989, le Comité déclara :

"La question du droit à indemnité pour personne à charge fait actuellement l'objet d'un examen attentif de la part du Comité consultatif paritaire (JAC) (Ce comité est un organe institué en vertu des dispositions de l'article 10.02.1 pour donner au Directeur général, conformément aux dispositions de l'article 10.02, des avis sur "les principes d'administration du personnel et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires"). Le Comité paritaire de recours croit comprendre que l'administration est prête à recommander que, au cas où le revenu d'un conjoint dépasserait le plafond annuel fixé pour l'indemnité pour personne à charge, cette indemnité ne sera réduite que de l'excédent. Si cette recommandation était approuvée, le requérant pourrait sans doute demander l'application à titre rétroactif de l'article tel que modifié à l'époque."

Le Comité paritaire de recours recommanda de rejeter le recours du requérant et la première requête de celui-ci attaque la décision du Directeur général du 14 septembre 1989 tendant à le rejeter.

Dans un rapport du 24 octobre 1989 adressé au Directeur général, le Comité consultatif paritaire recommanda que "Tout refus d'accorder une indemnité pour personne à charge soit limité au montant dont le revenu du conjoint dépasse le plafond fixé". Dans une circulaire SEC/NOT/1311 du 5 février 1990, le Directeur général a annoncé que "Pour aligner la pratique de l'Agence sur celle d'autres organisations du système commun ... toute suppression de l'indemnité pour personne à charge sera limitée au montant dont le revenu du conjoint dépasse le plafond fixé" (traduction du greffe). A cette fin, le Directeur général a approuvé un amendement à l'article 5.03.2 D), lequel prend effet à compter du 1er janvier 1990.

Le 4 décembre 1989, le requérant a écrit au Directeur général pour lui demander de lui appliquer la recommandation du Comité consultatif à titre rétroactif. Le 29 décembre 1989, le Directeur général a répondu que le Comité n'avait pas recommandé d'application à titre rétroactif. Le 28 février 1990, le requérant a demandé au Directeur général la révision de son cas en vertu des dispositions de l'article 12.01.1 D) 1) et, à défaut de révision, une dérogation à la juridiction du Comité paritaire de recours. Par une lettre du 27 mars 1990, qui constitue la décision attaquée en l'occurrence, le Directeur général rejeta sa demande et renonça à la juridiction du Comité.

B. Le requérant demande au Tribunal - si, en statuant sur sa première requête, il maintient la détermination du Directeur général concernant le plafond du revenu du conjoint en 1988 - d'ordonner que le montant de sa perte, soit 75.803 schillings, soit réduit aux 43.700 schillings dont les gains bruts de son épouse dépassaient ce plafond.

Il allègue qu'une telle décision serait conforme aux décisions que le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) du système commun des Nations Unies a prises dès l'année 1968, à la pratique suivie depuis longtemps dans d'autres organisations des Nations Unies, à la recommandation du Comité paritaire de recours et aux dispositions adoptées par l'Agence elle-même à partir du 1er janvier 1990. Le remboursement du montant total de son indemnité pour 1988 a ramené l'ensemble de ses revenus et de ceux de son épouse à une somme inférieure de 32.103 schillings au plafond autorisé. Si les gains de son épouse avaient été inférieurs de 43.700 schillings, leurs gains nets auraient été supérieurs de 32.103 schillings : c'est absurde et injuste.

Le Comité de recours a refusé d'examiner le fond de l'affaire parce que le Comité consultatif en était saisi; en fait, c'était sa propre demande qui avait motivé le recours au Comité consultatif. Mais il n'a pas bénéficié du changement de politique auquel la recommandation de ce dernier a conduit. C'est simplement par inadvertance que l'Agence n'a pas suivi la même politique que les autres organisations.

C. Dans sa réponse, l'Agence souligne que, dans son rapport du 25 août 1989, le Comité de recours a recommandé que "la décision de refuser le statut de personne à charge à compter du 01-01-1988 ne soit pas reconsidérée". Ni le recours du requérant, ni la recommandation du Comité consultatif n'affectaient la question de l'application à titre rétroactif d'un changement quelconque que l'Agence pouvait apporter à sa politique ou à l'article 5.03.2 D). La remarque du Comité de recours citée sous A ci-dessus attestait son manque de compétence pour traiter de cette question et montrait seulement que le requérant était libre de demander l'application à titre rétroactif si les articles étaient modifiés, et non qu'il était en droit de le faire.

Le Comité consultatif n'est pas compétent pour connaître des cas individuels et n'a pas pris celui du requérant en considération. Ce qui l'a incité à proposer un changement n'a été ni le recours du requérant ni la conviction que les anciennes règles étaient erronées ou avaient été appliquées injustement. Il n'a pas recommandé de changement rétroactif, lequel n'est d'ailleurs prescrit ni par la circulaire, ni par l'article amendé. Il n'y a donc aucune raison pour que l'amélioration des conditions de service ait un effet rétroactif.

Le CCQA n'est qu'un organe consultatif interorganisations chargé de faire des recommandations et non de prendre des décisions ayant force obligatoire. L'Agence n'est tenue ni de suivre ses recommandations ni d'aligner ses propres règles sur celles d'autres organisations des Nations Unies.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient qu'il ne demande pas l'application rétroactive de l'article 5.03.2 D) : ses revendications devraient aboutir d'elles-mêmes. Il fait observer que le seul but des décisions du CCQA de 1968 était précisément de protéger le personnel contre le type de politique que l'Agence a suivi jusqu'en 1989.

Il développe l'argumentation selon laquelle le Comité de recours a déferé à l'avis du Comité consultatif, a conseillé

au requérant de s'adresser à ce comité pour obtenir satisfaction et a même suggéré des moyens d'appliquer en sa faveur la limite concernant la perte de l'indemnité pour personne à charge. Il allègue que le recours de l'Agence au Comité consultatif alors que sa propre affaire était pendante a été préjudiciable à ses intérêts et a constitué une tentative, fondée sur la mauvaise foi, d'éluder sa réclamation. Il réaffirme que la politique de l'Agence et les règles suivies jusqu'en 1989 étaient en contradiction avec les décisions du CCQA et la pratique suivie ailleurs. Bien que l'Agence soit libre d'agir à sa guise, elle s'est conformée dans la pratique à toutes les règles du CCQA, sauf à celles dont il est question ici, et n'a pas dit au Comité de recours, non plus qu'au Tribunal, pourquoi elle a fait cette exception. L'une des raisons alléguées pour le changement était le désir de s'aligner : elle ne peut à la fois invoquer les avantages de l'uniformité et son propre droit de déroger aux règles.

E. Dans sa duplique, l'Agence maintient les arguments avancés dans sa réponse. Elle soutient que la réplique du requérant ne démontre pas l'existence d'un droit quelconque à l'application rétroactive de l'article 5.03.2 D) du Règlement tel qu'amendé, ni ne fournit d'autres bases légales à sa demande. Elle rejette son accusation de mauvaise foi, en soulignant que, alors que la question avait été soumise au Comité consultatif paritaire le 5 mai 1989, ce n'est que le 16 mai 1989 qu'il a demandé la révision de son cas. En outre, ce n'était pas l'administration mais les représentants du personnel qui ont proposé d'inscrire le sujet à l'ordre du jour du Comité. Le rôle du Comité est d'examiner des propositions concernant la politique du personnel et non pas des cas particuliers.

CONSIDERE :

1. La deuxième requête du requérant dépend du jugement du Tribunal ayant pour objet sa première requête et doit être considérée en relation avec elle. Le Tribunal a rejeté sa première requête dans le jugement No 1072. Le requérant demande au Tribunal, au cas où celle-ci ne serait pas admise, d'ordonner que sa perte d'indemnité pour personne à charge subie par le requérant soit limitée au montant dont le revenu brut de son conjoint a dépassé le plafond du revenu d'une personne à charge fixé par l'Agence.

2. L'Agence elle-même a modifié la pratique avec effet du 1er janvier 1990. Le 5 février 1990, elle communiqua au personnel une circulaire, SEC/NOT/1311, dont le paragraphe 2 a la teneur suivante :

"Pour aligner la pratique de l'Agence sur celle des autres organisations du système commun, le Directeur général, après avoir pris l'avis du JAC [le Comité consultatif paritaire], a approuvé la recommandation selon laquelle toute suppression des indemnités pour personne à charge sera limitée au montant dont le revenu du conjoint dépasse le plafond du revenu autorisé."

Le Directeur général amenda en conséquence l'article 5.03.2 D) du Règlement provisoire du personnel.

3. Anticipant le changement, le requérant avait demandé, le 4 décembre 1989, l'application à titre rétroactif de la nouvelle règle à son cas. Le Directeur général rejeta sa demande dans une lettre du 29 décembre 1989 aux motifs que ni le Comité paritaire de recours ni le Comité consultatif paritaire n'avait recommandé une telle rétroactivité, et que l'amendement était "fondé sur un changement de politique et non sur le fait que les dispositions pertinentes du Règlement du personnel ou les procédures concernant la détermination du statut de personne à charge des conjoints étaient inappropriées ou avaient été mal appliquées". Le requérant ayant renouvelé sa demande, le Directeur général refusa, dans une lettre du 27 mars 1990, de reconsidérer sa décision, mais il accepta de renoncer à la juridiction du Comité paritaire de recours et autorisa le requérant à se pourvoir directement devant le Tribunal.

4. Dans le cas du requérant, la perte totale de l'indemnité pour personne à charge a ramené l'ensemble du revenu familial au-dessous du plafond autorisé. Le Comité paritaire de recours recommanda le rejet de son recours contre la perte encourue au motif qu'il n'invoquait pas la non-observation d'une condition d'emploi le concernant et s'en remit aux délibérations en cours du Comité consultatif paritaire sur la question des indemnités pour personnes à charge. Le requérant soutient que la décision de saisir le Comité consultatif alors que son recours était pendait était "un subterfuge destiné à donner l'avantage à l'administration en ce qui concerne [son recours]" et que le Comité paritaire de recours a déferé à l'avis du Comité consultatif.

L'allégation du requérant selon laquelle l'administration a retiré un avantage, ou il a lui-même subi un préjudice quelconque du fait que le Comité consultatif a examiné la question alors que le recours du requérant était pendait devant le Comité paritaire de recours, est absolument dénuée de fondement. La recommandation du Comité paritaire de recours reposait clairement sur l'idée que le recours n'était pas fondé puisqu'il n'invoquait pas la non-observation d'une stipulation de son contrat. Le Comité paritaire de recours n'a pas déferé à l'avis du Comité

consultatif et sa référence aux délibérations en cours du Comité consultatif n'équivalait pas à la reconnaissance d'un droit quelconque à l'application rétroactive d'un amendement pouvant résulter de ces délibérations. C'est pourquoi les arguments du requérant fondés sur le traitement par le Comité de recours de son recours interne sont sans pertinence dans la présente affaire.

5. Le requérant soutient également que le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) a décidé dès l'année 1968 que, si le revenu du conjoint dépassait le plafond fixé d'un montant inférieur à l'indemnité pour personne à charge, seul l'excédent serait déduit de cette indemnité. Cette disposition était applicable à l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation de l'aviation civile internationale depuis de nombreuses années. En outre, les décisions ont valeur obligatoire pour les institutions du CCQA, aux termes de son mandat, du système commun des Nations Unies, y compris l'Agence.

Les allégations du requérant sont inexactes. La participation de l'Agence aux travaux du CCQA est en conformité avec les dispositions de l'article XVIII.2 A) de l'accord de 1958 régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique. Cet article se borne à exiger que les parties se consultent chaque fois qu'il y a lieu au sujet de questions d'intérêt commun concernant les conditions d'emploi des fonctionnaires et du personnel, en vue d'assurer autant d'uniformité que possible dans ces questions. Le CCQA comprend les chefs d'unités administratives et de départements du personnel des organisations membres et fait des recommandations qui ne lient pas ces organisations. L'Agence n'est ni obligée de se conformer au Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ni de suivre les recommandations du CCQA.

6. Dans sa réplique, le requérant se défend catégoriquement de demander l'application de l'amendement à titre rétroactif - même si c'est ce qui ressort de ses demandes adressées au Directeur général - et prétend que ses allégations se soutiennent d'elles-mêmes.

Il n'est pas fondé de soutenir que les règles applicables avant le 1er janvier 1990 doivent être interprétées comme limitant la perte de l'indemnité pour personne à charge au montant dont les gains du conjoint dépassent le plafond du revenu fixé. La règle est claire et n'autorise pas une telle interprétation.

En conséquence, puisque la règle modifiée ne prévoit pas une application à titre rétroactif, la requête doit échouer.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner