

QUATRE-VINGT-DIXIÈME SESSION

Affaire Donaldson

Jugement n° 2006

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. John Donaldson le 4 janvier 2000 et régularisée le 13 avril, la réponse de l'UNESCO du 30 mai, la réplique du requérant du 27 juillet et la duplique de l'Organisation du 13 octobre 2000;

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. Le requérant, ressortissant des Etats-Unis né en 1950, est entré au service de l'UNESCO en 1977 en tant que conseiller juridique assistant de grade P.1 à l'Office des normes internationales et des affaires juridiques (LA). Le 1^{er} juillet 1994, il devint conseiller juridique de grade P.4.

Le 16 juillet 1996, le Directeur général annonça la réorganisation de l'Office avec effet au 1^{er} juillet 1996. Parmi les changements apportés, il était procédé à la création d'une division des affaires juridiques générales (LA/GEN). Avec l'autorisation du Directeur général, le directeur de l'Office nomma le 25 juillet le requérant chef de la Division LA/GEN. Le requérant se vit officiellement assigner les fonctions correspondant à la description du nouveau poste et le directeur de l'Office demanda au Bureau du personnel de prendre les mesures administratives nécessaires pour reclasser son poste.

Le 5 août 1997, le directeur du Bureau du personnel informa le requérant que son poste avait été reclassé au grade P.5 avec effet au 17 juillet 1997 et qu'il pourrait prétendre à une promotion le 17 janvier 1998 pour autant qu'il remplisse les conditions prévues dans la circulaire administrative n° 1240 (II) du 28 août 1981. Selon les termes de cette circulaire, le requérant devait avoir passé cinq années au même grade (P.4) et avoir accompli six mois de services satisfaisants dans ce poste après le reclassement. Puisqu'il avait déjà assumé les fonctions correspondant au poste depuis un an, le requérant s'entretint de la question de sa promotion avec le directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques. Le 21 août 1997, celui-ci écrivit au Directeur général lui demandant de faire, en faveur du requérant, une exception à la règle prévoyant une ancienneté de cinq ans dans le grade et de le promouvoir à compter du 1^{er} janvier 1997, soit six mois après la création de la nouvelle division et du poste de chef de cette division. Le 5 février 1998, le directeur du personnel informa le directeur de l'Office que le Directeur général avait refusé sa demande mais que, conformément à la circulaire, le requérant bénéficierait d'une indemnité spéciale de fonctions à compter du 17 janvier 1998, soit six mois après la date de reclassement de son poste au grade P.5.

Le 1^{er} avril 1998, il était annoncé dans la circulaire administrative n° 2052 que la période requise de cinq ans dans le même grade avait été ramenée à six mois. Le 6 avril, un administrateur du personnel adressa donc un avis au requérant pour l'informer que sa promotion au grade P.5 prenait effet le 1^{er} avril, date à laquelle la circulaire 2052 était entrée en application.

Le 30 avril 1998, le requérant fit appel de cette décision et, le 30 juin 1999, le Conseil d'appel soumit son rapport

au Directeur général. Il y recommandait d'accorder au requérant à titre rétroactif une compensation correspondant à la différence entre le traitement au grade P.4 et celui au grade P.5. Le 6 octobre 1999, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait l'appel. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'un long retard administratif est intervenu dans l'élaboration de la description et le reclassement de son poste mais qu'il ne s'en était pas moins acquitté de fonctions de niveau P.5 depuis juillet 1996. Il avance cinq moyens. Premièrement, la décision de fixer l'entrée en vigueur de sa promotion au 1^{er} avril 1998 est arbitraire. Cette date n'a aucun rapport avec la date à laquelle il s'est vu assigner les fonctions correspondant au grade P.5.

Deuxièmement, la décision est discriminatoire et entraîne une inégalité de traitement. Le requérant soutient que certains fonctionnaires ont reçu des promotions à la suite du reclassement de leurs postes sans avoir complété la période requise de cinq ans alors que lui-même ne s'est vu accorder le traitement et les indemnités afférents au grade P.5 que près de deux ans après qu'il se soit vu attribuer les fonctions de ce niveau.

Troisièmement, le principe général «à travail égal salaire égal» a été violé étant donné qu'il travaille au niveau P.5 depuis le 25 juillet 1996 sans percevoir le traitement correspondant. D'ailleurs, l'administration a reconnu que la période requise de cinq ans violait ce principe, ce qui l'a depuis amenée à supprimer cette règle.

Quatrièmement, la décision viole le principe général du droit qui interdit tout enrichissement sans cause. L'Organisation a obtenu un avantage en le faisant travailler au grade P.5 tout en lui versant un salaire de grade P.4. Il fait valoir que, à l'exception d'une période de moins de trois mois au début de 1998, il n'a même pas perçu d'indemnité spéciale de fonctions.

Cinquièmement, il fait valoir que, selon la jurisprudence du Tribunal, il est habilité à demander que sa promotion prenne effet rétroactivement à la date où il a officiellement assumé ses nouvelles fonctions.

Il demande au Tribunal : 1) de déclarer que le 1^{er} avril 1998 «n'était pas une date appropriée et légale» pour le promouvoir au grade P.5; 2) d'annuler la décision concernant la date de sa promotion; 3) d'ordonner à l'Organisation de «reconstituer» sa carrière avec effet au 25 juillet 1996 -- date à laquelle il s'est vu officiellement attribuer les fonctions de grade P.5; 4) d'ordonner à l'Organisation de verser des intérêts à un taux approprié sur les sommes dues par suite de la promotion rétroactive; 5) d'ordonner à l'Organisation de lui rembourser tous les impôts -- plus les intérêts, les amendes pour retard et autres pénalités -- que les autorités françaises pourront lui réclamer et qu'il n'aurait pas été tenu de payer s'il avait été promu le 25 juillet 1996; et 6) de lui accorder tout autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO conteste la recevabilité de la requête dans la mesure où celle-ci attaque des décisions antérieures au 6 avril 1998 concernant sa promotion. Le requérant n'a pas contesté devant le Conseil d'appel la décision du 5 août 1997 qui fixait initialement sa date de promotion. La demande de réparation qu'il formule est donc frappée de forclusion. L'intervention du directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques n'a pas eu pour effet de suspendre les délais prévus pour le dépôt de son appel.

Le choix de la date de la promotion n'était pas arbitraire : il s'agissait de la date à laquelle les dispositions réglementaires applicables ont été modifiées. Il n'y a pas eu de retard dans l'élaboration de la description du nouveau poste du requérant, et toutes les règles applicables ont été respectées. En outre, la défenderesse soutient que le requérant s'est appuyé sur une jurisprudence qui n'est pas applicable en l'espèce.

La promotion n'est pas un «droit»; elle relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général. Le grade du requérant est donc resté inchangé jusqu'à ce que le Directeur général décide de le promouvoir. Par ailleurs, une promotion n'a pas à prendre effet à la date où les fonctions sont assignées.

Il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement car les personnes auxquelles le requérant fait allusion se trouvent dans des situations différentes en fait et en droit.

Finalement, il n'y a pas eu d'enrichissement sans cause. Le requérant s'est vu accorder une indemnité de fonctions avec effet au 17 janvier 1998.

D. Dans sa réplique, le requérant réfute l'argument de l'UNESCO selon lequel ses conclusions sont irrecevables.

Premièrement, la décision du 5 août 1997 ne constituait pas une décision définitive et le directeur de l'Office avait offert de régler la question avec le Directeur général. Aussi le requérant a-t-il agi de bonne foi en attendant une décision définitive du Directeur général avant de former un appel.

Deuxièmement, la décision du 6 avril 1998 remplaçait la décision du 5 août 1997. L'Organisation est donc dans l'erreur lorsqu'elle prétend que le requérant aurait dû contester la première décision car seule la deuxième est susceptible de l'être.

Le requérant relève que l'UNESCO n'a pas nié dans sa réponse que le Conseil d'appel a reconnu la recevabilité de son appel et recommandé que lui soit accordée une compensation rétroactive.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses objections à la recevabilité. En ce qui concerne les observations du requérant sur le Conseil d'appel, elle note que le Conseil se compose de fonctionnaires qui n'ont pas nécessairement une formation juridique; de plus, le Tribunal n'est pas lié par les recommandations du Conseil. Sur les autres points, la défenderesse maintient les moyens qu'elle a développés dans sa réponse.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service de l'UNESCO en 1977 en qualité de conseiller juridique assistant de grade P.1 à l'Office des normes internationales et des affaires juridiques. Après diverses promotions obtenues au long de sa carrière, il fut promu au grade P.4 le 1^{er} juillet 1994.

A la suite d'une réorganisation de l'Office, le requérant fut placé, le 25 juillet 1996, à la tête de la Division des affaires juridiques générales, une des trois nouvelles sections, et se vit assigner les fonctions correspondant à la description de son nouveau poste.

2. A la suite d'un examen sur place de son poste, le requérant fut informé le 5 août 1997 par le directeur du Bureau du personnel que le Directeur général avait décidé de reclasser son poste de P.4 à P.5 avec effet au 17 juillet 1997 et que le requérant pourrait prétendre à une promotion au 17 janvier 1998 s'il remplissait la règle des cinq ans d'ancienneté dans le même grade prévue par la circulaire administrative n^o 1240 (II) du 28 août 1981. D'autre part, le requérant devrait avoir accompli six mois de services satisfaisants dans le poste ainsi reclassé.

3. Le requérant accepta apparemment cette décision dans la mesure où il ne forma pas de recours à l'encontre de celle-ci dans les délais prescrits par les statuts du Conseil d'appel à l'alinéa a) du paragraphe 7 qui se lit comme suit :

«Tout membre du personnel qui désire contester une décision administrative ou une mesure disciplinaire doit, en premier lieu, présenter au Directeur général une réclamation par écrit. La réclamation doit être acheminée par l'entremise du Directeur du Bureau du personnel dans un délai d'un mois qui suit la date de réception de la décision ou la mesure contestée par le membre du personnel s'il occupe un poste au Siège de l'Organisation...»

4. Le requérant n'ayant pas les cinq ans d'ancienneté requis dans son grade, le directeur de l'Office de l'époque recommanda au Directeur général dans un mémorandum daté du 21 août 1997 de faire une exception en sa faveur en lui accordant une promotion rétroactive au 1^{er} janvier 1997, soit six mois après la date de réorganisation de l'Office.

Toutefois, dans un mémorandum du 5 février 1998, le directeur du personnel indiqua que le Directeur général avait décidé d'appliquer au requérant les dispositions de la circulaire précitée pour ce qui est de la période de cinq ans, mais que, conformément à cette même circulaire, l'intéressé recevrait une indemnité spéciale de fonctions au grade P.5 avec effet au 17 janvier 1998, soit six mois après le reclassement de son poste au grade P.5.

5. Par la suite, le Directeur général décida, dans l'intérêt de l'ensemble des membres du personnel, de supprimer la règle des cinq ans d'ancienneté dans le grade. Le requérant fut donc informé par un mémorandum du 6 avril 1998 que sa promotion au grade P.5 prendrait effet le 1^{er} avril 1998.

6. Le 30 avril 1998, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de cette décision auprès du Directeur

général en faisant valoir que sa promotion au grade P.5 devrait avoir un effet rétroactif au 25 juillet 1996. Le 30 juin 1999, le Conseil d'appel soumit au Directeur général un rapport recommandant d'accorder au requérant, à titre rétroactif, une compensation correspondant à la différence de traitement entre l'ancien et le nouveau grade de l'intéressé.

7. Le 6 octobre 1999, le Directeur général informa le requérant qu'il avait «décidé de rejeter l'appel pour les raisons indiquées dans la réponse détaillée de l'administration à [son] appel». C'est cette décision que le requérant attaque dans la requête qu'il a formée devant le Tribunal le 4 janvier 2000.

8. Le requérant demande au Tribunal de déclarer que la date du 1^{er} avril 1998 «n'était pas une date appropriée et légale de prise d'effet de [sa] promotion à P.5» et donc d'annuler la décision relative à la date de sa promotion, d'ordonner à l'administration d'appliquer rétroactivement sa promotion avec effet au 25 juillet 1996 et de lui verser toutes les sommes qui lui étaient dues du fait qu'il avait assumé ses fonctions au grade P.5 à cette même date.

Sur le caractère arbitraire de la date de prise d'effet de la promotion

9. Le requérant soutient que la date fixée pour sa promotion, à savoir le 1^{er} avril 1998, est arbitraire. Cette date aurait dû être le 25 juillet 1996, c'est-à-dire le jour où il a assumé les fonctions de son nouveau poste en tant que chef de la Division des affaires juridiques générales.

10. Le 1^{er} avril 1998 était la date de publication de la circulaire 2052 qui abrogeait la règle des cinq ans d'ancienneté dans le même grade. Cette circulaire informait par ailleurs les membres du personnel de la promotion, avec effet immédiat, de tous les agents dont les postes avaient été reclassés plus de six mois auparavant et qui, n'ayant pas le nombre nécessaire d'années d'ancienneté dans le grade, percevaient une indemnité spéciale de fonctions. Cela valait également pour le requérant puisqu'il appartenait à cette catégorie. Or, donner effet rétroactif à cette circulaire n'aurait pas été possible puisque «La méthode traditionnelle d'interprétation des textes conduit à admettre que les mesures qu'ils prévoient sont d'application immédiate. L'effet rétroactif ne se présume pas.» (Voir le jugement 742, affaires Francese et Guastavi.) Il ne peut y avoir application rétroactive des droits demandés par le requérant et son statut découle uniquement de la publication de la circulaire en cause. Le grief d'arbitraire serait valable s'il n'était pas justifié d'appliquer la circulaire au cas du requérant, mais comme démontré plus haut, la situation du requérant entrait manifestement dans le champ d'application de ce texte.

D'autre part, la promotion initialement prévue pour le 17 juillet 1998 a pris effet trois mois et demi plus tôt, à savoir le 1^{er} avril 1998.

11. La date de promotion d'un employé ne dépend pas de ses souhaits ou de ce qu'il pense être son droit; il relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative d'adopter des règles et de déterminer la politique en matière de promotion ainsi que le moment où la promotion prendra effet (voir les jugements 199, affaire Lee, 262, affaire Lamadie, et 263, affaire Andary).

12. Dès lors, même si le fonctionnaire est d'avis qu'il répond aux qualifications et aux conditions réglementaires nécessaires pour une promotion, il ne s'ensuit pas qu'il peut exiger de l'administration qu'elle lui accorde le bénéfice de la promotion à compter d'une date donnée. Comme l'a indiqué le Tribunal dans le jugement 1207, affaire Bounou, au considérant 8, «le fonctionnaire ne peut faire valoir aucun droit à une promotion».

Sur la question de savoir si la décision attaquée est discriminatoire et crée une inégalité de traitement

13. Le requérant cite le cas d'autres fonctionnaires qui ont reçu la rémunération et les indemnités correspondant à leur grade dès qu'ils ont pris leurs fonctions au grade P.5.

14. Ce dont le requérant ne tient pas compte, c'est que les fonctionnaires qu'il mentionne ne se trouvent pas dans la même situation que lui, ni en fait ni en droit. Son cas porte sur le reclassement d'un poste, et il est un fait qu'il a été traité de la même manière que le chef de la Division des affaires juridiques administratives -- une des nouvelles sections de l'Office --, dont le poste a été reclassé comme le sien de P.4 à P.5. Dès lors, le moyen échoue.

*Sur la violation du principe
à travail égal salaire égal*

15. Le requérant affirme que, bien qu'il se soit acquitté d'un travail de niveau P.5 depuis le 25 juillet 1996, il n'a pas perçu les mêmes émoluments que ses collègues détenant le grade P.5.

16. L'administration, dans le souci de corriger la contradiction alléguée entre les principes d'ancienneté dans le grade et d'égalité de rémunération pour un travail égal, a précisément supprimé une des conditions requises pour la promotion dans un poste ayant fait l'objet d'un reclassement, à savoir l'obligation d'avoir cinq ans d'ancienneté dans le grade.

17. Etant donné que le requérant ne satisfaisait pas à la règle des cinq ans d'ancienneté dans le grade, le Directeur général lui accorda une indemnité spéciale de fonctions de grade P.5 avec effet à compter du 17 janvier 1998, soit six mois après la date à laquelle son poste avait été reclassé. De ce fait, ce moyen également échoue.

*Sur la violation du principe interdisant
tout enrichissement sans cause*

18. Le requérant soutient que l'Organisation a réalisé des économies en assignant à des agents des fonctions nouvelles de plus haut niveau tout en refusant de les promouvoir au grade correspondant ou en repoussant la date de cette promotion.

19. Comme indiqué plus haut, la date d'octroi d'une promotion relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général.

20. Il n'y avait rien d'irrégulier dans le choix de la date de promotion du requérant puisque celui-ci ne pouvait prétendre à une promotion avant le 17 juillet 1998 en raison de la règle de l'ancienneté dans le grade.

Au demeurant, une fois le poste reclassé, une indemnité spéciale de fonctions a été versée à l'intéressé à compter du 17 janvier 1998.

21. Comme il ressort à l'évidence de ce qui précède, la conclusion du requérant tendant à faire annuler la décision par laquelle la date de sa promotion a été fixée au 1^{er} avril 1998 et à donner à cette promotion un effet rétroactif au 25 juillet 1996 ne repose sur aucun fondement juridique et doit être rejetée.

22. La requête ayant échoué sur le fond, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question de la recevabilité.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 10 novembre 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 2001.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

Flerida Ruth P. Romero

