

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire SIGRIST

Jugement No 1370

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Aloïs Joseph Sigrist le 30 juin 1993 et régularisée le 16 septembre, la réponse de l'UIT du 3 décembre 1993, la réplique du requérant en date du 4 mars 1994 et la duplique de l'Union du 8 avril 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 3.8 du Statut du personnel et les dispositions 3.4.2 et 11.1.1.2 et .4 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, ressortissant suisse né en 1939, a été engagé par l'UIT, à Genève, en 1970, dans la catégorie des services généraux au grade G.6. En 1971, il a été promu au grade G.7.

Par une lettre du 9 septembre 1977, le Secrétaire général l'a informé que le poste qu'il occupait avait été reclassé à la catégorie des services organiques, au grade P.2, et que le Comité des nominations et des promotions de l'Union avait estimé qu'il remplissait "les conditions requises pour une promotion au grade" du poste avec effet au 1er janvier 1977; en outre, que, pour maintenir au niveau du grade G.7 le montant de sa rémunération considérée aux fins de la pension, il pouvait solliciter le versement d'une indemnité spéciale de fonctions également à compter du 1er janvier 1977; enfin, qu'il aurait à rembourser des sommes déjà versées à titre de compensation pour les heures supplémentaires qu'il avait effectuées alors qu'il appartenait à la catégorie des services généraux; mais que cette condition serait annulée s'il acceptait que sa promotion, ou le paiement d'une indemnité spéciale de fonctions, ne prenne effet qu'au 1er avril 1977. Par lettre en date du 21 septembre 1977, le requérant a accepté de bénéficier de l'indemnité spéciale de fonctions à partir du 1er avril 1977.

Par un mémorandum en date du 22 août 1991, il a, en vertu de la disposition 11.1.1.2 a) du Règlement du personnel, demandé au Secrétaire général que le montant de son indemnité de fonctions soit corrigé rétroactivement afin de compenser des pertes de salaire qu'il affirmait avoir constatées à la suite de la publication - le 13 mai 1991 - d'une nouvelle échelle des traitements pour le personnel de la catégorie des services généraux à Genève.

N'ayant pas reçu de réponse dans le délai prescrit par la disposition 11.1.1.2 b) du Règlement du personnel, il a, le 14 novembre 1991, introduit devant le Comité d'appel de l'Union un recours dirigé contre la décision implicite de rejet de sa demande. Le comité remit son rapport au Secrétaire général le 18 mars 1993. N'étant pas parvenus à une position commune, les trois membres du comité firent chacun part de leurs propres conclusions. Deux d'entre eux, tout en estimant qu'il existait une situation paradoxale, déclaraient que l'administration n'avait commis aucune faute à l'encontre du requérant; le troisième - représentant du personnel - était d'une opinion contraire.

Sur la base de ce rapport, le Secrétaire général a, par lettre du 1er avril 1993, informé le requérant qu'il avait "toute latitude pour demander l'annulation de [son] indemnité de fonction au grade P.2". La décision implicite de rejet de la demande du requérant, contenue dans cette lettre, constitue la décision entreprise.

Auparavant, le requérant avait été informé par une lettre du Vice-secrétaire général, en date du 10 mars 1993, du reclassement au grade P.3 de son poste de grade P.2, ainsi que du fait qu'il avait été considéré qu'il remplissait les conditions pour bénéficier d'une promotion à ce grade. A la suite d'un échange de correspondance, le requérant a, par lettre adressée au Secrétaire général le 27 mai 1993, demandé l'annulation de son indemnité de fonctions et accepté la promotion au grade P.3. Par une décision en date du 3 juin, le Secrétaire général l'a promu à ce grade à compter du 1er juin 1993.

B. Le requérant soutient que le changement de catégorie et de grade dont il a fait l'objet en 1977 ne peut s'analyser que comme une promotion. L'examen de sa situation fait d'ailleurs apparaître qu'il ne remplissait pas les conditions posées par l'article 3.8 du Statut du personnel pour qu'une indemnité de fonctions puisse lui être attribuée. La décision de lui accorder ladite indemnité avait pour seul but de lui permettre de bénéficier du traitement afférent au grade P.2 - lequel était plus élevé alors que celui du grade G.7, à l'échelon qui était le sien - tout en conservant le niveau de la rémunération considérée aux fins de la pension au grade G.7, plus élevé que celui qui correspondait à l'échelon qu'il avait dans le grade P.2. Dès lors, la décision qu'il conteste est illégale pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'Union a violé le principe - consacré dans la disposition 3.4.2 du Règlement du personnel - selon lequel la promotion implique une augmentation de traitement ou, à tout le moins, une absence de baisse de traitement. Certes, il ressort d'un document, CA 43/6729-E, présenté par le Secrétaire général au Conseil d'administration de l'UIT à sa 43e session tenue en 1988, que l'Union se conforme au principe consistant à garantir au personnel promu de la catégorie des services généraux à la catégorie professionnelle que la différence de traitement résultant de la promotion et durant l'année suivant cette promotion soit au moins équivalente à un échelon du nouveau grade. L'Union s'abstient toutefois de fournir une garantie concernant le niveau de la rémunération après la première année suivant la promotion.

Or, on ne saurait admettre une pratique susceptible d'aboutir, postérieurement à la période d'un an qui suit la promotion, à ce que celle-ci se traduise par une perte de rémunération. D'ailleurs, il ressort de la jurisprudence du Tribunal que ce dernier a, à plusieurs reprises, censuré ce genre de pratique.

En deuxième lieu, même si l'Union refuse de considérer la mesure dont le requérant a fait l'objet en 1977 comme une promotion, une indemnité quelconque, et a fortiori une indemnité de fonctions - qui est destinée à récompenser le fonctionnaire assumant les responsabilités et attributions afférentes à un emploi d'un grade supérieur à celui qu'il occupe -, est un élément accessoire de la rémunération globale, qui vient s'ajouter à la rémunération de base. Une telle indemnité ne saurait se transformer en une déduction à opérer sur le salaire. La logique comme l'équité commandaient donc que le requérant ait droit, au minimum, à la rémunération afférente au grade G.7 au cas où celle-ci aurait été supérieure à celle effectivement perçue. La décision attaquée a donc enfreint le principe selon lequel une indemnité de fonctions ne peut être négative.

En troisième lieu, l'Union ne s'est pas conduite envers le requérant d'une manière exempte de reproches : en effet, il s'est écoulé plus d'un an et demi - soit du 22 août 1991 au 1er avril 1993 - entre la demande de réexamen qu'il a adressée au Secrétaire général et la décision définitive. La défenderesse ne saurait se retrancher derrière un retard imputable au seul Comité d'appel car c'est à elle qu'il appartient de faire respecter les délais prescrits par le Statut et le Règlement du personnel. L'Union ne s'est donc pas comportée de bonne foi.

Enfin, le requérant a subi un grave préjudice moral du fait de l'attitude manifestement dilatoire de la défenderesse.

Il demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Secrétaire général du 1er avril 1993 et d'en tirer toutes les conséquences, c'est-à-dire, notamment, de condamner la défenderesse à lui verser, pour la période du 1er août 1990 au 31 mai 1993, la différence entre la rémunération qu'il aurait perçue s'il était resté au grade G.7 et celle qu'il a effectivement reçue avec indemnité de fonctions au grade P.2, échelon 14; de lui verser un montant laissé à l'appréciation du Tribunal en réparation du préjudice moral qu'il a subi; de lui accorder ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union affirme que, contrairement à ce que le requérant prétend, il n'a pas fait l'objet d'une promotion en 1977. Même si dans sa lettre du 9 septembre 1977 le Secrétaire général a fait mention d'une "promotion", il a proposé au requérant, au lieu de cette promotion, une indemnité de fonctions au grade P.2, alternative finalement retenue par le requérant.

En adoptant cette solution, l'Union - qui aurait pu se limiter à une stricte application de la disposition 3.4.2.3 b) du Règlement du personnel - a été bien au-delà de ses obligations et cela au bénéfice du requérant.

Elle conteste avoir violé le principe selon lequel la promotion implique une augmentation de traitement ou, à tout le moins, une absence de baisse de celui-ci. La position de l'Union, exposée dans le document CA 43/6729-E, est conforme à la lettre de la disposition 3.4.2 du Règlement du personnel. Selon cette disposition, la garantie que la rémunération perçue à la suite de la promotion sera supérieure à celle perçue avant la promotion ne peut se prolonger au-delà de l'année qui suit. Cela n'est en rien contredit par la jurisprudence qui, d'une part, admet implicitement qu'une promotion puisse ne pas être accompagnée d'une augmentation de traitement dans la mesure

où elle est susceptible de procurer à son bénéficiaire des avantages d'un autre ordre, de carrière en particulier, et, d'autre part, ne stipule pas que l'augmentation de salaire sera garantie sans limitation de durée.

L'Union admet qu'une indemnité de fonctions ne saurait être négative. Elle conteste toutefois que la demande du requérant tendant à la réévaluation de son indemnité de fonctions fût la seule réponse possible pour remédier à la situation défavorable qu'il subissait en raison de la détérioration des conditions d'emploi de la catégorie des services organiques. L'Union aurait été disposée à accepter d'autres demandes du requérant si celui-ci les avait formulées en temps opportun, à savoir l'annulation de son indemnité de fonctions pour ne conserver que son grade G.7 (qu'il n'avait d'ailleurs jamais perdu) ou sa promotion effective au grade P.2.

La défenderesse reconnaît que l'administration n'a pas, dans certaines phases de la procédure interne, fait preuve de toute la diligence requise. Elle nie toutefois avoir eu à l'égard du requérant un comportement dilatoire et rejette son accusation de manquement à la bonne foi. Par conséquent elle ne lui a causé aucun préjudice moral.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme qu'il a bien bénéficié d'une promotion en 1977.

Il affirme que, si l'administration a préféré recourir à la solution de l'indemnité de fonctions - d'après lui à titre de modalité d'application de la décision de le promouvoir - plutôt qu'à celle consistant à lui appliquer la disposition 3.4.2.3 b) du Règlement du personnel, c'est que la mise en oeuvre de cette disposition, malgré le mécanisme de garantie qu'elle contient, aurait entraîné le gel de sa rémunération soumise à retenue pour pension pendant un long laps de temps, alors que l'attribution d'une indemnité de fonctions a eu pour conséquence d'indexer ladite rémunération sur le barème des traitements de la catégorie des services généraux. En tout état de cause, loin d'être une faveur qui lui aurait été faite, la solution adoptée par l'Union découle de l'obligation qu'a toute organisation d'épargner à un fonctionnaire des conséquences négatives en cas de promotion. L'Union n'a d'ailleurs pas manqué de se conformer à cette obligation dans le cas de deux de ses collègues qui se trouvaient dans une situation similaire.

Le requérant réfute l'interprétation que donne la défenderesse tant de la disposition 3.4.2 du Règlement du personnel que de la jurisprudence du Tribunal, et réaffirme qu'il est inadmissible que, après une période d'un an, une promotion puisse entraîner une perte de rémunération.

Il conteste le reproche que lui fait la défenderesse de ne pas s'être manifesté à l'époque où son traitement au grade P.2 avec indemnité de fonctions est devenu inférieur à celui qu'il aurait perçu s'il n'avait pas été promu. En outre, il n'est pas convaincu que s'il en avait fait la demande l'administration lui aurait accordé l'une des deux possibilités mentionnées dans la réponse.

Il réitère, enfin, avoir subi un préjudice moral du fait du retard mis par l'organisation à examiner son cas et prétend - en s'appuyant sur le jugement 1326 (affaire Gautrey) - que l'Union est coutumière de ce genre d'agissement.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme sa position concernant la qualification de la mesure dont le requérant a fait l'objet en 1977 et qui, selon elle, lui était la plus favorable.

Les cas des deux fonctionnaires que cite le requérant ne sont pas pertinents : l'un était dans une situation de droit différente de la sienne; l'autre a bénéficié d'une mesure exceptionnelle et gracieuse.

La défenderesse maintient son interprétation de la disposition 3.4.2 du Règlement du personnel qui, d'après elle, a encore récemment été confirmée par le Tribunal dans son jugement 1322 (affaire Anderson).

L'Union réaffirme, enfin, avoir agi de bonne foi à l'égard du requérant et reprend, à l'appui de son argumentation, les conclusions du Tribunal dans son jugement 1326.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été engagé par l'UIT en 1970 au grade G.6 et promu au grade G.7 en 1971. A la suite de la réorganisation de son service, le secrétariat du Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB), le Secrétaire général de l'UIT a, par lettre du 9 septembre 1977, informé le requérant que son poste avait été reclassé au grade P.2 et que le Comité des nominations et des promotions avait estimé qu'il remplissait les conditions requises pour une promotion à ce grade avec effet au 1er janvier 1977; toutefois, pour maintenir au niveau correspondant au grade G.7 le montant de sa rémunération considérée aux fins de la pension, il pouvait opter pour

le versement d'une indemnité spéciale de fonctions avec effet à la même date. Le requérant a accepté cette dernière solution et bénéficié d'une indemnité de fonctions à compter du 1er avril 1977.

2. Le 22 août 1991, le requérant a adressé au Secrétaire général une demande tendant à ce que le montant de son indemnité de fonctions soit recalculé pour compenser les pertes de rémunération qu'il déclarait avoir subies du fait de l'application d'un nouveau barème de traitements à la catégorie des services généraux à compter de janvier 1991. N'ayant obtenu aucune réponse, le requérant a déféré le 14 novembre 1991 le rejet implicite de sa demande au Comité d'appel. Dans son mémorandum en défense du 6 juillet 1992, l'UIT a confirmé sa décision implicite de rejet. Au vu du rapport du Comité d'appel du 18 mars 1993, le Secrétaire général a décidé, le 1er avril 1993, que 1) le requérant avait toute latitude pour demander l'annulation de son indemnité de fonctions au grade P.2; 2) au cas où il accepterait une promotion au grade P.3 et demanderait préalablement l'annulation de son indemnité de fonctions, sa rémunération serait calculée sur la base de son grade personnel qui était G.7. Après avoir obtenu du Secrétaire général des précisions sur la promotion en question, le requérant a, le 27 mai 1993, demandé l'annulation de son indemnité de fonctions au grade P.2 et accepté sa promotion au grade P.3. Par décision du 3 juin 1993, le Secrétaire général l'a, en conséquence, promu au grade P.3.

3. C'est contre la décision du Secrétaire général du 1er avril 1993, qui a rejeté implicitement sa demande de révision de son indemnité de fonctions, qu'est dirigée la présente requête.

Sur la mesure prise en 1977

4. La décision litigieuse aurait, selon le requérant, violé des dispositions statutaires et réglementaires relatives à la promotion, ainsi que le principe en vertu duquel une promotion implique une augmentation ou, à tout le moins, une absence de baisse de traitement. Au dire du requérant, la décision du 9 septembre 1977 constituerait une promotion et non pas seulement l'attribution d'une indemnité spéciale de fonctions. En effet, les conditions d'application de l'article 3.8 du Statut sur l'indemnité de fonctions ne seraient pas réunies. L'indemnité accordée au requérant ne serait donc qu'une modalité d'exécution de sa promotion.

5. L'Union rejette cette argumentation et conteste que la lettre du 9 septembre 1977 puisse être regardée comme une promotion, en en citant le passage suivant :

"... Votre emploi est classé au grade P.2. Le Comité des nominations et promotions ... a estimé que vous remplissiez les conditions requises pour une promotion au grade attribué à cet emploi, avec effet au 1er janvier 1977. Toutefois, pour maintenir au grade G.7 le montant de votre rémunération soumise à retenue pour pension, vous pouvez solliciter le versement d'une indemnité spéciale de fonctions dont vous bénéficieriez également avec effet au 1er janvier 1977."

6. Il est difficile de voir dans ce passage autre chose qu'une proposition soit de promotion soit d'attribution d'une indemnité de fonctions. Or le requérant a opté pour la deuxième partie de l'alternative. Il en est d'autant plus ainsi que le requérant ne fait état d'aucune décision formelle de promotion au grade P.2, contrairement à ce qui s'est passé par la suite quand il a été promu au grade P.3. En effet, par lettre du 10 mars 1993, le Vice-secrétaire général l'a informé que son emploi avait été reclassé de P.2 à P.3, avec effet au 1er novembre 1992, et qu'il remplissait les conditions requises pour être promu au nouveau grade. Cependant, cette lettre lui précisait que, étant donné les inconvénients possibles que présentait une promotion au grade P.3 dans les conditions prévalant dans le cadre du système commun des Nations Unies, il lui était loisible de refuser la promotion offerte. De plus, sa rémunération serait calculée sur la base de son grade personnel, qui était toujours G.7, à condition qu'il renoncât explicitement à l'indemnité de fonctions. Le requérant, ayant accepté cette offre, fut promu au grade P.3 par la décision du Secrétaire général en date du 3 juin 1993 mentionnée au considérant 2 ci-dessus. La situation administrative du requérant à la veille de sa promotion au grade P.3 s'était donc présentée de la même manière qu'en 1977 : reclassement de son emploi à un grade supérieur, conditions requises réunies pour une promotion à ce grade, grade personnel G.7 pris comme base de calcul de sa nouvelle rémunération. La seule différence entre les deux cas résidait dans le fait qu'en 1993 il devait renoncer à l'indemnité de fonctions, alors qu'en 1977 il devait opter pour l'attribution de cette indemnité. Il ressort nettement de la lettre du 10 mars 1993, et le requérant ne le conteste pas, que sa promotion ne pouvait intervenir qu'au cas où il aurait renoncé au versement de l'indemnité de fonctions; la promotion et l'attribution de l'indemnité ne pouvaient se cumuler.

7. Le Tribunal a déjà statué dans ce sens dans le jugement 1171 (affaire Saunders No 6), où il a énoncé "le fait que le requérant [ait] continué à bénéficier de l'indemnité correspondant au grade P2 montr[ait] qu'il était simplement

chargé d'exercer les fonctions afférentes à ce poste sans être pour autant promu au grade P2".

8. Ce qui précède réfute l'assertion du requérant selon laquelle il aurait été promu au grade P.2 tout en recevant une indemnité de fonctions. Peu importe que les conditions dans lesquelles l'indemnité de fonctions a été attribuée correspondent ou non à celles requises dans le cadre de l'article 3.8 du Statut : il suffit de constater que le requérant l'a acceptée, et qu'il en a largement profité pendant une bonne partie de la période au cours de laquelle l'indemnité lui a été versée. Le Tribunal ne saurait donc souscrire à la thèse de la promotion soutenue par le requérant.

9. Pour les motifs exposés ci-dessus, le grief du requérant selon lequel la défenderesse aurait méconnu la notion même de "promotion" manque à la fois en fait et en droit, le requérant n'ayant jamais fait l'objet d'une promotion au grade P.2 mais ayant opté pour l'attribution d'une indemnité de fonctions, tout en conservant son grade G.7.

Sur le moyen selon lequel une indemnité de fonctions ne saurait être négative

10. A compter de janvier 1991, le requérant a subi une perte de rémunération du fait que son salaire au grade P.2 était devenu inférieur, tous avantages cumulés, à celui qu'il aurait touché s'il était resté au grade G.7 sans percevoir d'indemnité de fonctions. Selon lui, l'indemnité serait devenue négative et il aurait subi une perte considérable de rémunération.

11. D'après la déclaration de l'UIT, le requérant a largement bénéficié du versement de l'indemnité de fonctions, jusqu'en février 1991, c'est-à-dire pendant quatorze années, et n'a subi de perte que pendant une brève période, en 1991 et 1992. Bien que les deux parties n'évaluent pas cette perte de rémunération de la même manière, elles s'accordent à en reconnaître la réalité. L'UIT fait valoir que la situation du requérant résulte de l'évolution des traitements de la catégorie des services généraux et concerne également d'autres fonctionnaires tant de l'Union que d'autres organisations du système commun des Nations Unies, en raison de la détérioration de la rémunération de la catégorie des services organiques.

12. Eu égard à ces explications, le Tribunal conclut que la diminution du salaire du requérant est due à des circonstances qui échappent à la compétence directe de l'Union, dans la mesure où elles relèvent du système commun des Nations Unies. En effet, la défenderesse n'était nullement tenue de remettre en cause une décision à laquelle le requérant avait consenti et dont il a retiré des avantages pécuniaires, au moins jusqu'en 1991. De plus, l'annulation de l'indemnité de fonctions aurait en principe entraîné la promotion au grade supérieur, ce qui, comme le Vice-secrétaire général l'a rappelé dans sa lettre du 10 mars 1993, peut comporter des inconvénients étant donné les conditions existant dans le système commun. Il s'ensuit que le grief du requérant n'est pas fondé.

Sur le prétendu manquement à la bonne foi

13. Enfin, le requérant reproche à la défenderesse d'avoir trop tardé à traiter son cas et d'avoir ainsi manqué à la bonne foi. En effet, il s'est écoulé plus d'un an et demi entre la date de sa réclamation et la décision finale du Secrétaire général; un peu plus de seize mois ont passé entre l'introduction de l'appel le 14 novembre 1991 et le rapport du Comité d'appel, le 18 mars 1993, alors que ce délai était limité, en vertu de la disposition 11.1.1.4 f) du Règlement du personnel, à quatorze semaines. La défenderesse s'est abstenue de répondre à la réclamation formée le 22 août 1991 et ne s'est exprimée que devant le Comité d'appel le 6 juillet 1992, soit près de huit mois après la saisine de celui-ci.

14. Dans son jugement 1317 (affaire Amira) du 31 janvier 1994, le Tribunal a souligné la nécessité d'un bon fonctionnement de la procédure de recours interne, dont le Comité d'appel constitue un rouage essentiel. En l'espèce, en déposant son rapport avec un retard excessif, le Comité d'appel n'a pas rempli correctement son mandat. Bien que dans les présentes circonstances les déficiences de la procédure interne ne puissent être qualifiées de manquement à la bonne foi, il n'en reste pas moins que la défenderesse a fait preuve de négligence et agi d'une manière préjudiciable aux intérêts du requérant. De ce chef, elle doit réparer le tort qu'il a subi.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête est rejetée en ce qu'elle tend à l'annulation de la décision du Secrétaire général du 1er avril 1993.
2. L'Union versera au requérant le montant de 5 000 francs suisses en réparation du tort qu'il a subi et qui est

exposé au considérant 14.

3. Elle lui paiera à titre de dépens partiels la somme de 8 000 francs français.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

José Maria Ruda
E. Razafindralambo
P. Pescatore
A.B. Gardner