

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Tissot

Jugement No 1800

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce/Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ICITO/GATT), formée par M. Albert Félicien Tissot le 3 janvier 1998 et régularisée le 24 février, la réponse de la Commission intérimaire en date du 7 mai, la réplique du requérant datée du 5 juin et la duplique de la Commission du 1^{er} juillet 1998;

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 français né en 1939, est entré, en 1965, au service de l'ICITO/GATT -- ci-après «la Commission intérimaire» -- à Genève, comme messenger au grade G.1. Il a, par la suite, été affecté à l'Unité des services techniques et bâtiments comme technicien, où il a atteint le grade G.6.

Le 1^{er} juillet 1993, il a été victime d'un accident sur son lieu de travail en faisant des travaux de menuiserie. Cet accident a eu pour conséquence un handicap permanent de sa main gauche nécessitant un changement d'affectation à un poste d'opérateur du son.

Par une lettre du 13 décembre 1994 au directeur de la Division du personnel, le requérant a demandé «de quelle manière l'Administration du GATT envisage d'assumer sa responsabilité et quelle procédure elle entend suivre en vue de parvenir à un règlement juste». Dans un mémorandum en date du 16 décembre 1994, le directeur a confirmé que l'accident avait été de nature à ouvrir «droit à indemnisation conformément aux dispositions de l'appendice D» du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ONU), texte applicable *mutatis mutandis* au personnel de la Commission intérimaire; afin de déterminer le montant de son indemnité, le Service médical commun des Nations Unies à Genève prendrait contact avec son médecin traitant.

L'article 11.3, alinéa a), de l'appendice D dispose qu'en cas de «blessure entraînant une défiguration permanente ou la perte définitive d'un membre ou d'une fonction, l'Organisation verse au fonctionnaire une somme globale dont le montant est fixé par le Secrétaire général» selon le barème figurant à l'alinéa c). Ce barème fixe l'indemnité pour la perte, ou la perte totale de l'usage, d'un membre ou d'une fonction à un pourcentage du montant correspondant à deux fois le traitement annuel soumis à retenue pour pension versé au grade P.4, échelon V. En outre, dans le cas d'un agent appartenant à la catégorie des services généraux, le chef exécutif peut, également en vertu de l'article 11.3, alinéa c),

«ajuster de manière appropriée le montant des indemnités prévues par le ... barème, en tenant compte du rapport entre le barème des traitements ou salaires applicables à l'intéressé et le barème des traitements ou salaires en vigueur au Siège de l'Organisation».

Par une lettre du 27 octobre 1995 au directeur de la Division du personnel, le requérant a demandé à connaître le résultat des démarches annoncées dans le mémorandum du 16 décembre 1994 et déclaré qu'il avait été examiné par un chirurgien du Centre hospitalier d'Annecy, en France, et par un neurologue du Centre hospitalier universitaire de Genève.

Des discussions ont eu lieu entre l'administration et le requérant sur une éventuelle retraite anticipée de celui-ci au 31 décembre 1996, suivant un congé spécial sans traitement couvrant toute l'année 1996, et assortie d'une indemnité équivalente à douze mois de rémunération. Toutefois, ces discussions n'ont pas abouti.

Les expertises médicales ayant conclu à une invalidité permanente de 25 pour cent, la défenderesse a offert au

requérant, le 6 mai 1996, la somme de 41 075 dollars des Etats-Unis à titre d'indemnité. Il l'a acceptée tout en en contestant le mode de calcul.

Dans une lettre du 14 mai 1996, il a demandé au Directeur général adjoint d'arbitrer le différend qui l'opposait à la Division du personnel quant à l'interprétation de l'appendice D et de saisir la Commission paritaire de recours.

Dans un mémorandum du 22 mai 1996, la Division du personnel lui a expliqué comment l'administration avait calculé l'indemnité due en vertu de l'article 11.3, alinéa c), de l'appendice D : on avait, en effet, retenu une perte de fonction de 25 pour cent et appliqué ce pourcentage à un montant équivalant à deux fois le traitement soumis à retenue pour pension correspondant au grade P.4, échelon V, pour parvenir au total à lui verser.

Dans une lettre au Directeur général adjoint, en date du 31 mai 1996, le requérant a fait observer que, selon l'article 11.3, alinéa c), le chef exécutif pouvait augmenter l'indemnité prévue par le barème; il a demandé, en outre, que, le moment venu, lui soit appliqué l'article 11.2, alinéa d), lequel prévoyait, lors de la cessation de service et en cas d'invalidité partielle, le versement d'une indemnité pour perte de capacité de gain.

Par un mémorandum du 19 août, la Division du personnel a signalé au requérant que la défenderesse n'ajusterait pas le montant prévu à l'appendice D et que toute prétention à une indemnité pour perte de capacité de gain était prématurée pour un fonctionnaire encore en service.

Dans une lettre du 11 novembre 1996 au Directeur général, le requérant a déclaré que l'on avait calculé le montant de son indemnité comme s'il vivait à New York, alors que le texte appliqué en l'espèce prévoyait que l'on tînt compte du rapport entre les taux de rémunération à Genève et à New York; il demandait donc la révision du calcul.

Dans une lettre du 18 novembre, le Directeur général a confirmé la décision du 6 mai.

Le requérant a demandé, le 12 décembre 1996, que le différend quant au calcul soit porté devant la Commission paritaire de recours. Dans son rapport du 4 septembre 1997, celle-ci a recommandé de reconsidérer la décision du 18 novembre 1996 au motif que

«dans une situation comme celle de l'espèce, où l'existence de droits et d'obligations dépend d'un exercice d'interprétation relativement délicat, la direction du personnel aurait dû soit proposer une décision formelle interprétant la deuxième partie de l'article 11, paragraphe 3, alinéa c) dans un sens ou dans un autre, soit à défaut choisir une interprétation favorable au fonctionnaire, dans la mesure où toutefois l'intérêt opposé de l'Organisation n'était pas plus important».

Par une lettre du 8 octobre 1997, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a confirmé la décision du 6 mai 1996.

B. Le requérant soutient qu'en calculant le montant de l'indemnité la défenderesse a omis de tenir compte de la possibilité d'augmentation qu'offre l'article 11.3, alinéa c), de l'appendice D et il en demande le bénéfice.

Il demande, en outre, que lui soit octroyée dès le 1^{er} décembre 1997, date de son départ, une indemnité pour perte de capacité de gain en vertu de l'article 11.2, alinéa d).

Le requérant dit, en effet, avoir eu l'intention de continuer, après sa retraite, son métier de menuisier en restaurant des meubles anciens. Il avait constitué un stock important de bois en vue d'une telle activité, qui devait être sa principale source de complément de revenu. Or il ne peut plus l'envisager.

Il demande également des dommages-intérêts en réparation de tous les préjudices subis.

C. Dans sa réponse, la défenderesse rappelle que le requérant a été indemnisé le 8 octobre 1997 pour son accident et que le montant versé est destiné à compenser la perte de fonction.

Quant au mode de calcul de cette indemnité, tout ajustement éventuel doit, certes, tenir compte de la proportion entre le traitement de l'intéressé et les taux applicables au «siège»; toutefois, le siège de la défenderesse étant à Genève et non, comme celui de l'ONU, à New York, le Règlement du personnel de l'ONU doit être interprété d'une manière conforme à ses propres besoins.

Or, puisque l'article 11.3, alinéa c), a pour but d'assurer que l'indemnité soit identique pour tout agent ayant subi la même perte de fonction, quel que soit son lieu d'affectation, et que tous les fonctionnaires de la Commission intérimaire sont affectés à son siège, à Genève, ceux-ci doivent toucher la même indemnité pour la même perte de fonction. D'ailleurs, rien ne justifie d'ajuster l'indemnité due à un agent de la catégorie des services généraux : d'une part, son salaire est celui qui est applicable à Genève et une «comparaison» avec «le barème des traitements ... en vigueur au Siège», c'est-à-dire à Genève, n'a donc aucun sens; d'autre part, la disposition ne peut avoir pour but de traiter un tel agent mieux qu'un fonctionnaire d'une autre catégorie affecté au même lieu.

En réponse à la seconde conclusion du requérant -- à savoir l'octroi d'une indemnité pour perte de capacité de gain -- la défenderesse soutient qu'elle est irrecevable. Le requérant ne l'a formulée que le 28 novembre 1997 et, le 18 décembre 1997, s'est heurté à un refus. Ce refus n'a jamais fait l'objet d'une procédure interne de recours et le requérant a donc omis de respecter à cet égard l'exigence de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

De toute manière, cette seconde conclusion est mal fondée; en effet, en vertu de l'article 11.2, alinéa d), une indemnité pour perte de capacité de gain n'est due que si l'incapacité de travail entraîne un licenciement. Si un agent peut encore travailler pour l'organisation, cela est préférable. A supposer même que cette thèse ne soit pas retenue, le requérant a pris une retraite anticipée, le 1^{er} décembre 1997, en vertu d'un accord qu'il a conclu, le 31 octobre 1997, avec la défenderesse. Or la pension de retraite à laquelle il a ainsi droit doit être considérée comme comportant toute indemnité qui pouvait lui être due pour une incapacité partielle de travail.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments sur le calcul de l'indemnité.

En réponse au moyen de la défenderesse tiré de l'irrecevabilité de sa seconde conclusion, il soutient qu'il ne pouvait la présenter tant qu'il était en service. C'est d'ailleurs ce que lui avait dit le directeur du personnel, dans sa lettre du 19 août 1996, et ce qu'estimait la Commission paritaire de recours dans son rapport en date du 4 septembre 1997.

Sur le fond, il fait valoir qu'il a bel et bien été licencié, à sa demande, conformément au Statut du personnel et dans l'intérêt des deux parties. Le montant de l'indemnité qu'il a reçue lors de son départ a été déterminé, non point en fonction des conséquences de son accident, mais selon la pratique suivie par la défenderesse en cas de départ anticipé.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position sur les deux conclusions du requérant.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, né le 19 février 1939, de nationalité française, est entré au service de l'ICITO/GATT le 23 octobre 1965. Ses fonctions ont pris fin le 30 novembre 1997, par suite de mise à la retraite anticipée convenue entre les parties.

Son contrat d'engagement, régulièrement renouvelé, prévoyait que :

«Cet engagement est soumis aux conditions indiquées ci-après et régi par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel des Nations Unies, telles qu'elles sont appliquées au personnel du secrétariat de l'ICITO...»

Engagé dans la catégorie des services généraux, au grade G.1, il a atteint en fin de carrière le grade G.6. Il fut affecté à l'Unité des services techniques et bâtiments. Il y exerçait notamment son métier de menuisier.

Le 1^{er} juillet 1993, il fut victime d'un accident professionnel ayant provoqué une lésion à la main gauche. Malgré les soins prodigués, il subsista une invalidité permanente partielle. Il ne fut plus à même d'exercer son activité de menuisier et fut affecté par son employeur à d'autres occupations.

L'indemnisation en raison de cet accident professionnel, et de l'invalidité qui en est résultée, fit l'objet de discussions et de contestations.

2. L'ICITO/GATT a fait siennes les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en les adaptant à ses besoins, par une décision des Parties contractantes du 3 décembre 1970 (voir à ce sujet le jugement 380, affaires Bénard et Coffino, au considérant 5).

La disposition 106.4 du Règlement du personnel de l'ONU prévoit que «les maladies, accidents ou décès

imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation ouvrent droit à indemnisation conformément aux dispositions de l'appendice D».

Selon l'article 11.3, alinéa c), de cet appendice D, tout fonctionnaire a droit à une indemnité pour perte de fonction égale au pourcentage d'invalidité appliqué à deux fois le traitement soumis à retenue pour pension versé au grade P.4, échelon V. Au moment déterminant, ce traitement annuel s'élevait à 82 150 dollars des Etats-Unis. En outre, le degré d'invalidité du requérant fut fixé à 25 pour cent. Le montant qui lui fut alloué et payé à ce titre s'élève donc à 41 075 dollars : cela n'est point contesté.

La même disposition contient en outre la phrase ci-après :

«Dans le cas du personnel des services généraux, des travailleurs manuels et du personnel des missions recruté sur le plan local, dont les traitements ou salaires sont fixés conformément aux dispositions 103.2, 103.3 ou 103.4 du Règlement du personnel, le Secrétaire général peut ajuster de manière appropriée le montant des indemnités prévues par le présent barème, en tenant compte du rapport entre le barème des traitements ou salaires applicables à l'intéressé et le barème des traitements ou salaires en vigueur au Siège de l'Organisation.»

Le requérant invoque cette disposition en sa faveur en soutenant qu'elle lui serait applicable, le «siège de l'Organisation» étant celui de l'ONU, soit New York, alors que la défenderesse soutient qu'en ce qui la concerne cette disposition doit être adaptée, le «siège de l'Organisation» étant le sien, soit Genève, de telle sorte que la règle ne trouverait pas d'application puisque le lieu d'affectation coïncide avec le siège de l'organisation.

Après épuisement des voies de recours internes, cette question est soumise au Tribunal.

3. Par ailleurs, l'article 11.2, alinéa d), de l'appendice D du Règlement du personnel se lit comme suit :

«Si, lors de la cessation de service, il est établi qu'un fonctionnaire est, par suite d'une maladie ou d'une blessure, atteint d'invalidité partielle de sorte que sa capacité de gain se trouve atteinte, le fonctionnaire a droit à la fraction de l'indemnité annuelle prévue à l'article 11.1, c, qui correspond au pourcentage d'invalidité, déterminé en fonction de constats médicaux et eu égard à la perte de la capacité de gain qu'il a subie dans sa profession normale ou dans une profession équivalente répondant à ses titres et à son expérience.»

Devant le Tribunal de céans, le requérant demande l'application de cette disposition en sa faveur.

La défenderesse fait valoir que les moyens de recours internes n'ont pas été épuisés pour cette prétention.

Effectivement la procédure de demande de révision et de recours interne, comme la décision entreprise, n'avaient pour objet que la prétention fondée sur l'article 11.3, alinéa c), de l'appendice D. Dans son avis du 4 septembre 1997, la Commission paritaire de recours s'est abstenue de se prononcer sur la prétention fondée sur l'article 11.2, alinéa d), au motif que la question était prématurée dès lors que le fonctionnaire était encore en activité. Le Directeur général s'est implicitement prononcé dans le même sens.

Sans doute le requérant avait-il déjà demandé qu'il soit fait application de cette disposition. Toutefois, au moment où la Commission paritaire de recours s'est prononcée, la défenderesse avait à plusieurs reprises fait savoir qu'il serait statué ultérieurement à ce sujet. Aux termes de la jurisprudence, ces prises de position ne sont pas des décisions au fond pouvant donner lieu à un recours interne (voir le jugement 1694, au considérant 7 c) et les jugements cités).

Ce n'est que le 18 décembre 1997 que la défenderesse s'est prononcée au fond, en rejetant la demande, du fait que la retraite supposait une cessation d'activité. Or cette décision n'est pas attaquée devant le Tribunal de céans. Par ailleurs, le requérant n'établit pas avoir épuisé les voies de recours à son sujet.

Faute d'épuisement préalable des voies de recours internes, le Tribunal ne peut donc examiner cette prétention.

4. Le débat se limite donc à la question de savoir si le requérant est fondé à demander l'ajustement de son indemnité en application de l'article 11.3, alinéa c), du fait qu'à Genève -- son lieu d'affectation -- le coût de la vie serait plus élevé qu'à New York, siège de l'ONU.

Le requérant fait valoir que les conditions de cette disposition seraient remplies. Pour l'application de cette norme

aux fonctionnaires de la Commission intérimaire, le «siège de l'Organisation» serait celui de l'ONU, soit New York; par ailleurs, l'équité commanderait, d'une part, que le requérant soit mis sur le même pied que les fonctionnaires des services généraux de l'ONU à Genève, qui pourraient obtenir l'ajustement de l'indemnité, et, d'autre part, que tous ces fonctionnaires obtiennent à titre d'indemnités de perte de fonction des prestations financièrement équivalentes, quel que soit leur lieu d'affectation, grâce à l'octroi d'un ajustement lorsqu'il se justifie.

La défenderesse s'oppose à cette thèse. A son avis, en tant qu'elle concerne ses propres fonctionnaires, la disposition doit être comprise par adaptation *mutatis mutandis*, en ce sens que le «siège de l'Organisation» désigne Genève et non point New York; la règle serait inapplicable lorsque le lieu d'affectation se trouve au siège de l'organisation, ce qui est le cas pour tous les fonctionnaires de la défenderesse. Subsidiairement, il faudrait relever que la règle est à la discrétion du Directeur général; celui-ci n'aurait donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant de faire usage de cette possibilité.

5. a) Le rapport du Secrétaire exécutif de la Commission intérimaire, lors de la deuxième session du Comité exécutif (13 juillet 1948), indique qu'

«au titre de ces accords le Secrétaire exécutif a convenu notamment que ... le règlement du personnel des Nations Unies s'appliquera[t], dans toute la mesure du possible, au secrétariat de la Commission intérimaire».

Dans une note adressée au Conseil en date du 29 septembre 1970, le Directeur général déclare que, au moins depuis 1958, il

«a continué d'appliquer le statut et le règlement du personnel ... de l'Organisation des Nations Unies et il a demandé l'approbation des PARTIES CONTRACTANTES pour toute dérogation à l'application desdits statut et règlement.

Le Président du Conseil du personnel du GATT a appelé l'attention du Directeur général sur cette situation et lui a demandé confirmation que ces statut et règlement continuent d'être appliqués.

La situation actuelle n'ayant donné lieu à aucune difficulté, le Directeur général recommande qu'elle demeure inchangée.»

Le 18 décembre 1970, le

«Conseil a approuvé la Recommandation aux termes de laquelle les PARTIES CONTRACTANTES approuvent que le GATT continue d'appliquer le statut et le règlement du personnel ... des Nations Unies.»

Dans la pratique, le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU ont été appliqués par le secrétariat dans la mesure où ils répondaient à ses besoins. Le Directeur général a aussi pu décider de proposer de ne pas appliquer telle ou telle modification apportée par l'ONU si elle portait atteinte aux intérêts du personnel de l'ICITO/GATT ou impliquait des coûts additionnels substantiels.

Etudiant cette situation dans son avis destiné au Directeur général, la Commission paritaire de recours est parvenue à la conclusion

«que toutes les dispositions du Statut et du Règlement du personnel des Nations Unies pour lesquelles le Directeur général n'a pas au moins informé les Parties Contractantes d'éventuelles modifications dans leur application au personnel de l'ICITO restent, *mutatis mutandis*, pleinement applicables au personnel».

Les parties ne contestent pas cette analyse. Elles admettent que le Règlement du personnel de l'ONU est applicable *mutatis mutandis* aux fonctionnaires de l'ICITO; elles divergent d'opinion sur la seule question de savoir s'il y avait lieu en l'espèce de procéder à une adaptation, soit à un remplacement du siège de l'ONU (New York) par celui de la Commission intérimaire (Genève). Le requérant le conteste, alors que la défenderesse le prétend.

Le contrat d'engagement conclu entre les parties en 1965 indique du reste sans ambiguïté que ledit engagement est régi par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU «telles qu'elles sont appliquées au personnel du secrétariat de l'ICITO».

b) Il sied tout d'abord d'examiner si le texte de la disposition litigieuse peut aussi s'appliquer aux fonctionnaires des services généraux ayant le «siège de l'Organisation» pour lieu d'affectation.

Formellement, ce texte ne paraît pas l'exclure, puisque la prise en compte du rapport entre les barèmes respectifs n'y est pas présentée comme une condition d'application de la norme, mais comme une règle que le Directeur général doit observer lors de son application. Ce serait cependant méconnaître le sens de cette norme; le terme d'ajustement, surtout mis en relation avec la différence des barèmes, se réfère de toute évidence au concept d'ajustement de poste qui tend à assurer une égalité de pouvoir d'achat en faveur de fonctionnaires dont le lieu d'affectation est différent. En dehors de ce concept, la notion d'ajustement n'aurait guère de sens; au demeurant, l'on ne voit pas dans quelle autre hypothèse un tel ajustement pourrait avoir lieu. Il en résulte donc que cette clause n'est applicable qu'à l'endroit des fonctionnaires ayant un lieu d'affectation hors du siège et s'il y a une différence de pouvoir d'achat entre les deux.

La norme est donc sans effet à l'égard des fonctionnaires affectés au siège.

Il reste à examiner si, en l'espèce, ce siège est New York ou Genève.

c) Il résulte de ce qui a été exposé que le Directeur général s'est vu déléguer le pouvoir de déterminer ce qui devait être adapté parmi les normes de l'ONU déclarées applicables; ce n'est que pour les dérogations qu'il en référerait aux Parties contractantes.

Lorsque l'exercice de ce pouvoir intervient seulement au stade de l'application de la norme, le fonctionnaire se voit exposé à l'incertitude quant à la portée de celle-ci. Cette solution n'en a pas moins été voulue et le Tribunal doit en tenir compte. Cette incertitude n'est cependant pas différente de celle à laquelle le fonctionnaire est exposé lorsqu'il ignore comment une autre norme interne de l'Organisation sera interprétée.

Lorsque le Règlement du personnel de l'ONU se réfère au «siège de l'Organisation» pour son application aux fonctionnaires de la Commission intérimaire, la question se pose d'emblée de savoir si, par adaptation, il faut lire la règle comme se rapportant au siège de la Commission. La question se pose d'autant plus pour les fonctionnaires de la catégorie des services généraux que l'adaptation de leur rémunération à l'évolution des prix se fait par rapport, non pas à une ville de référence -- au moyen d'une indemnité d'ajustement de poste -- mais à l'évolution du marché du travail à leur lieu d'affectation; il serait donc soutenable de placer le lieu de référence au propre siège de l'organisation, correspondant aussi au lieu de travail.

Le Directeur général n'a donc ni dépassé le cadre de la délégation ni abusé de son pouvoir en décidant que par «siège» il convient d'entendre Genève. Cette considération n'est pas infirmée par le fait que ce choix a pour effet de rendre la règle sans portée, puisque les fonctionnaires de l'ICITO ont tous leur lieu d'affectation à son siège. La même conséquence s'applique du reste aussi aux fonctionnaires de l'ONU affectés à New York.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Julio Barberis

Jean-François Egli

A.B. Gardner

