

TRENTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire JOSHI

Jugement No 208

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par le sieur Joshi, Sharad Anant, en date du 8 février 1972, la réponse de l'Union du 10 mai 1972, la réplique du requérant du 19 juin 1972 et la duplique de l'Union datée du 8 septembre 1972, un mémoire ultérieur du requérant daté du 3 novembre 1972 ayant été écarté comme étant sans pertinence;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 38ter 2 du Règlement du Bureau international de l'UPU et l'article 13 des Prescriptions internes relatives au classement des emplois dans ledit Bureau;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par le requérant ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Peu avant d'entrer au Bureau international de l'UPU, le sieur Joshi reçut de celui-ci une lettre datée du 29 février 1968 l'informant que n'ayant que 33 ans, il était trop jeune pour obtenir un poste de deuxième secrétaire. Aux termes mêmes de cette lettre, "selon la réglementation qui vient d'être établie concernant le recrutement, les nominations et les promotions des agents du Bureau international, l'âge minimal requis des candidats à un poste de Deuxième Secrétaire est de 35 ans et à un poste de Premier Secrétaire de 40 ans". Il était précisé également que la norme d'âge des deuxièmes secrétaires en fonctions était alors de 44 ans. Par sa réponse du 7 mars 1968, le requérant déclara que, vu ces explications, il acceptait un engagement au grade de troisième secrétaire, puis le 27 juin 1969, il écrivit qu'il acceptait la confirmation de son engagement en un emploi permanent, en spécifiant qu'il le faisait également au vu du contenu de la lettre susdite du 29 février 1968. Il fut promu deuxième secrétaire le 1er juin 1970.

B. En juin 1971, ayant appris qu'un fonctionnaire de 36 ans venait d'être engagé au grade de conseiller adjoint, grade immédiatement supérieur à celui de premier secrétaire, le sieur Joshi écrivit au Directeur général qu'il en concluait que le Bureau international de l'UPU renonçait à appliquer le critère de l'âge en matière de recrutement et lui demanda de reclasser son poste au grade de conseiller adjoint, vu ses qualifications et l'expérience qu'il avait acquise depuis le moment où il avait pris ses fonctions. Le Chef du personnel répondit, le 9 août 1971, que l'âge minimum de recrutement avait, en effet, été abaissé compte tenu du fait que l'âge de la retraite serait désormais ramené de 65 à 60 ans, mais que cette modification des conditions d'engagement n'ouvrait aucun droit aux fonctionnaires en service. Le requérant ayant déclaré, le 1er octobre 1971, qu'il ne pouvait accepter cette explication et ayant maintenu, en conséquence, sa demande de reclassement, il fut avisé, le 30 novembre 1971, que la décision du 9 août 1971 était confirmée. D'autre part, le Bureau international de l'UPU lui faisait savoir qu'il ne s'opposait pas à ce que, comme il en avait fait la demande en application de la disposition 2 de l'article 38ter du Règlement, le requérant renonce au recours interne devant un comité paritaire.

C. Dans la requête dont il a saisi le Tribunal de céans, le sieur Joshi soutient qu'en refusant de mettre, par la voie du reclassement, les fonctionnaires déjà en service au bénéfice des mêmes avantages que ceux qu'elle avait accordés au personnel nouvellement engagé et alors même que ces avantages étaient motivés par l'abaissement de l'âge de la retraite, l'Union a, en fait, créé deux systèmes parallèles de classement des postes. Une telle situation va à l'encontre de tous les efforts tendant à écarter toute discrimination au sein de la fonction publique internationale et à instaurer un système unique de classement pour toutes les organisations. En prenant cette décision, le Directeur général a outrepassé les pouvoirs qu'il tient du Règlement 5 du Bureau international de l'UPU, qui ne prévoit pas la possibilité d'un tel parallélisme. La décision est, de plus, viciée en la forme, car elle n'a pas été portée officiellement à la connaissance du personnel. Le classement des postes est l'une des conditions essentielles qui déterminent l'acceptation de l'engagement et si ce classement change par la suite, le personnel en service doit se voir offrir la possibilité de choisir entre l'ancien et le nouveau système. Le fait que cette possibilité n'ait pas été donnée en l'occurrence constitue un vice de procédure. La décision contestée porte atteinte aux droits tirés du contrat d'engagement : le requérant soutient en effet que les critères de classement indiqués dans la lettre du 29

février 1968 font partie intégrante des conditions de son engagement : 1) ces critères sont les seuls qui lui ont été communiqués avant son engagement; 2) ladite lettre ne faisait référence à aucune autre disposition relative au classement des emplois; 3) ayant eu des doutes au sujet du critère de l'âge, il n'avait accepté l'engagement que parce que le Directeur général lui avait donné l'assurance, dans la lettre susdite, que ce critère serait appliqué uniformément dans l'avenir; 4) il a explicitement spécifié qu'il acceptait l'engagement vu le contenu de la lettre; 5) le Bureau international de l'UPU a accepté cette réserve puisqu'il n'a pas soulevé d'objection. Le requérant demande, en conséquence, que le Tribunal ordonne, soit l'annulation de la décision contestée avec alignement des conditions du personnel nouvellement recruté sur celles des fonctionnaires en service, ou, au contraire, l'alignement de ses propres conditions d'emploi sur celles des fonctionnaires nouvellement recrutés, par voie de reclassement de son poste en poste de conseiller adjoint ou par voie de promotion à un tel poste, soit le paiement d'une indemnité de 400.000 francs suisses en réparation du préjudice causé par le refus de le reclasser ou de le promouvoir à ce poste.

D. L'Union répond que les indications données par le Directeur général au sujet du critère de l'âge, dans sa lettre du 29 février 1968, ne le liaient pas pour l'avenir, d'autant moins que ce critère n'a jamais été inscrit par la suite dans le Règlement du Bureau international de l'UPU. Il s'agissait d'une appréciation que le Directeur général était en droit de porter dans l'offre d'emploi qu'il faisait au requérant en vertu des pouvoirs que lui conférait l'article 13 des Prescriptions internes relatives au classement des emplois. Cette offre n'était d'ailleurs pas déraisonnable compte tenu notamment des connaissances linguistiques du requérant à l'époque et des conditions offertes à d'autres fonctionnaires de même niveau. La lettre d'acceptation du requérant datée du 7 mars 1968 ne saurait en rien s'interpréter comme exprimant valablement une réserve quelconque. On ne saurait, en effet, assortir d'une réserve l'acceptation du Statut et Règlement du personnel. L'Organisation défenderesse ajoute qu'il est essentiel que le Directeur général puisse disposer de pouvoirs discrétionnaires en matière de recrutement, des considérations de politique générale devant nécessairement intervenir, considérations qui varient de temps en temps quoiqu'elles visent toujours à promouvoir l'intérêt supérieur de l'Union. Il en résulte que le Directeur général avait compétence pour établir des critères d'âge différents en 1968 et en 1971. L'Union rappelle que les normes de classement des Règles destinées à classer les postes seront des critères objectifs indépendants des qualifications subjectives. A supposer que les qualifications du requérant dépassaient celles qui étaient requises pour occuper le poste de troisième secrétaire, cela ne devait entraîner aucunement un droit quelconque pour lui à une promotion personnelle ou à un reclassement de son poste. Selon la jurisprudence du Tribunal, si le titulaire d'un poste a des qualifications supérieures à celles qui sont requises pour remplir ledit poste et même si ce titulaire n'a accepté d'occuper le poste que dans la perspective d'un reclassement dudit poste à un grade supérieur, cela n'autorise pas le fonctionnaire à élever des réclamations d'avancement ou de reclassement. Toute requête dépendant essentiellement de l'appréciation individuelle des mérites particuliers d'un fonctionnaire par rapport à ceux d'un autre est dépourvue de base juridique et ne saurait être accueillie par le Tribunal. L'Union ajoute que le poste de conseiller adjoint auquel a été nommé, en 1971, un fonctionnaire de 36 ans seulement était le poste de chef de secrétariat du Directeur général. Or, par comparaison avec d'autres organisations, le grade de ce poste est nettement inférieur au sein du Bureau international de l'UPU. Elle conclut au rejet de la requête, le requérant n'ayant pu établir ni l'excès de pouvoir ni l'abus de droit.

CONSIDERE :

1. Sur le pouvoir de contrôle du Tribunal :

Selon l'article 5, paragraphe 3 a), du Règlement du Bureau international de l'PU, le Directeur général classe les emplois dans le cadre des fonctions mentionnées à l'article 15 et arrête les normes de classement. Sous l'article 13, les Prescriptions internes relatives au classement des emplois habilite le Directeur général à ranger les agents dans la catégorie qui correspond à leurs âge, formation, expérience et aptitudes. Dans l'application de ces dispositions, le Directeur général exerce sa liberté d'appréciation. Dès lors, ses décisions ne peuvent être censurées que si elles sortent du cadre de sa compétence, sont affectées d'un vice de forme ou de procédure, reposent sur des faits inexacts ou une erreur de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées.

En écartant, le 9 août 1971, la demande de reclassement du requérant, puis en confirmant ce rejet le 30 novembre 1971, le Directeur général a agi en vertu des dispositions précitées, c'est-à-dire pris une décision qui relève de sa liberté d'appréciation. Il s'agit donc d'examiner si cette décision est entachée d'un des vices que peut censurer le Tribunal.

2. Sur l'incompétence :

Le requérant considère comme un excès de pouvoir la mise en vigueur de deux systèmes de classement parallèles par le Directeur général, le premier ayant été adopté en 1968 et le second en 1971. Toutefois, en tant qu'ils attribuent au Directeur général une compétence en matière de classement, les textes réglementaires ne déterminent pas le contenu des mesures à prendre. Notamment, ils n'interdisent pas l'établissement successif de systèmes distincts. Aussi, en se fondant, en 1971, sur des normes différentes de celles qui étaient applicables en 1968, le Directeur général n'a-t-il pas outrepassé les pouvoirs qui lui appartiennent. En réalité, le requérant confond deux questions : la compétence et l'usage de la compétence. Pour rejeter en l'espèce le grief d'incompétence, il suffit de constater que le Directeur général est resté dans le cadre de ses attributions; point n'est besoin d'examiner encore comment il les a exercées.

3. Sur le vice de forme :

La requête reproche au Directeur général d'avoir introduit, en 1971, des normes de classement qu'il n'a pas formulées, au préalable, dans un document communiqué à l'ensemble du personnel. Toutefois, le requérant n'est pas recevable à se prévaloir du défaut de publicité de ces normes, qui s'appliquent à des agents recrutés postérieurement à sa propre nomination et qui, par conséquent, ne le concernent pas directement.

4. Sur les irrégularités de la procédure :

Les irrégularités invoquées par le requérant se rapportent à des mises au concours postérieures à son engagement, soit à des procédures auxquelles il n'était pas partie. Un fonctionnaire n'a cependant pas qualité pour se plaindre du déroulement de procédures qui lui sont étrangères. Dès lors, en l'espèce, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur l'existence d'un vice de procédure.

5. Sur la violation du contrat d'engagement :

Le requérant prétend s'être engagé au service de l'Union sur la foi des assurances du Directeur général quant à l'application uniforme des critères d'âge. Par suite, il qualifie de violation des clauses contractuelles le refus de le reclasser eu égard aux nouvelles normes de recrutement. Cet argument est contredit par la correspondance échangée. Si, dans sa lettre du 29 février 1968, le Directeur général a invoqué les principes de classement alors en vigueur et manifesté l'intention de les observer strictement, il n'a pas exclu la possibilité de les modifier, ni promis d'adapter la situation du requérant dans cette hypothèse. En ce qui concerne le requérant lui-même, il a accepté son engagement à titre provisoire, puis définitif aux conditions fixées par le Directeur général, sans réserver l'éventualité de l'adoption de nouvelles normes de classement. Il n'est donc pas question d'une violation du contrat.

6. Sur le principe d'égalité :

A titre principal, le requérant fait valoir qu'à la suite de l'adoption de nouvelles normes de classement, il se trouve défavorisé par rapport aux fonctionnaires engagés après lui. Effectivement, non seulement ces derniers peuvent accéder d'emblée à une situation supérieure à celle qu'il occupait à l'origine, mais ils ont droit à une pension de retraite complète à 60 ans, soit cinq ans avant qu'il n'en bénéficie lui-même. Ainsi, sans le dire expressément, le requérant se fonde sur le principe d'égalité.

Selon ce principe, qui s'applique à l'intérieur des organisations internationales, en tant que règle générale du droit, même à défaut de texte exprès, les personnes qui se trouvent dans une situation semblable en fait et en droit doivent être traitées juridiquement de la même manière. Or, au moment de son engagement, le requérant était soumis aux anciennes normes de classement. Sa situation différait donc de celle des agents qui ont été recrutés conformément aux nouvelles normes. Ainsi, faute de se trouver dans la même situation que ces derniers, le requérant n'a pas été victime d'une inégalité par rapport à eux.

Au surplus, l'application du principe d'égalité est limitée par les exigences d'une administration rationnelle. Si la modification des normes de classement devait entraîner la révision du statut des fonctionnaires engagés précédemment, il s'ensuivrait d'inévitables complications qui pourraient dissuader les organisations de s'adapter à une évolution nécessaire et, partant, risqueraient de compromettre leur fonctionnement normal. En particulier, il serait généralement malaisé et parfois impossible de placer les anciens agents sur le même pied que les nouveaux. De plus, les organisations ne seraient pas toujours en mesure de faire face aux charges financières qui résulteraient du reclassement de l'ensemble de leurs agents. Dès lors, il ne se justifie pas d'obliger une organisation, en vertu du principe d'égalité, de revoir les conditions d'engagement de tout son personnel en raison du changement des

critères de recrutement.

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