

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. K. C. le 18 juin 2002, la réponse de l'Organisation du 27 septembre 2002, la réplique du requérant du 10 janvier 2003 et la duplique de l'UNESCO du 10 avril 2003;

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 1948, est entré au service de l'UNESCO, à Paris, en 1978. Au moment des faits pertinents, il était de classe G.4 et avait atteint le seizième et dernier échelon dans cette classe depuis le 9 septembre 1999.

Par circulaire administrative n° 2090 du 11 novembre 1999, l'administration informa le personnel du cadre de service et de bureau qu'un nouveau barème de salaire à sept classes (remplaçant la structure à six classes précédemment en place) entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2000. Par circulaire administrative n° 2094 du 17 janvier 2000, elle indiqua, notamment, que chaque membre du personnel serait placé, à compter du 1^{er} janvier 2000, dans le nouveau barème «à l'échelon de sa nouvelle classe donnant une rémunération immédiatement inférieure à celle du 31 décembre 1999, avec une indemnité transitoire représentant la différence entre sa rémunération au 31 décembre 1999 et celle au 1^{er} janvier 2000».

Le 17 janvier 2000 également, l'administration adressa au requérant un avis individuel l'informant qu'en application des deux circulaires susmentionnées il était placé au onzième échelon de la classe G.5, que la «date présumée du prochain échelon» était le 1^{er} septembre 2000 et que, sa rémunération annuelle nette passant de 258 307 à 252 499 francs français, il lui serait versé une «indemnité transitoire» compensant la perte de revenu. Le 25 juillet, le directeur du Bureau de gestion des ressources humaines recommanda l'octroi d'un échelon supplémentaire au requérant. Par un avis de mouvement de personnel daté du 8 août 2000, le requérant fut informé qu'à compter du 1^{er} septembre il se verrait octroyer un échelon supplémentaire dans la classe et que «l'indemnité personnelle temporaire» serait supprimée.

Estimant que la suppression de cette indemnité réduisait à néant l'effet de son passage à l'échelon supérieur, le requérant déposa une réclamation auprès du Directeur général le 7 septembre 2000. N'ayant pas reçu de réponse, il introduisit un avis d'appel le 6 novembre 2000 puis une «requête détaillée» datée du 5 février 2001. L'UNESCO soutint alors, à titre principal, que l'appel était irrecevable parce que l'avis de mouvement de personnel du 8 août 2000 ne faisait que confirmer l'avis individuel du 17 janvier -- acte mettant en œuvre les deux circulaires administratives -- qui n'avait pas été contesté dans les délais. Dans son rapport en date du 13 décembre 2001, le Conseil d'appel recommanda au Directeur général d'«octroyer [au requérant] les ajustements de salaire en maintenant l'indemnité personnelle temporaire jusqu'à ce qu'il bénéficie d'un échelon complet ne lui occasionnant aucune perte» et de «s'assurer du respect de l'uniformité et de l'universalité en mettant en œuvre les ajustements de salaire dans le cadre du nouveau système de barème à sept classes». Par un courrier du 21 mars 2002, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta ces recommandations en renvoyant aux raisons invoquées dans la réponse de l'Organisation à l'appel du requérant.

B. Le requérant conteste que l'avis individuel du 17 janvier 2000 ait été confirmé par l'avis de mouvement de

personnel du 8 août dès lors que le premier l'informait de l'octroi d'une indemnité transitoire et que le second lui notifiait la «suppression de l'indemnité personnelle temporaire». Citant la jurisprudence du Tribunal, il affirme que, même s'il s'agissait d'une décision confirmative, il serait recevable à en demander l'annulation puisque c'est la seule décision administrative lui faisant grief et que «les prestations périodiques, à titre de salaire ou de versements accessoires, reposent sur des décisions qui peuvent être attaquées à l'occasion de chaque versement». Il ajoute que la recommandation visant à l'octroi d'un échelon supplémentaire en date du 25 juillet 2000 constitue un fait nouveau sur lequel se fonde l'avis du 8 août.

Sur le fond, le requérant renvoie aux trois moyens qu'il avait avancés en instance interne : la violation du Règlement du personnel, l'application erronée des circulaires administratives n^{os} 2090 et 2094, et la violation du principe d'équité. Premièrement, il fait valoir que le Règlement du personnel et le Manuel de l'UNESCO indiquent clairement que le passage à l'échelon supérieur dans la classe implique une augmentation de traitement égale à la valeur d'un échelon de la classe correspondante. Il avait donc droit à cette «augmentation effective». Deuxièmement, le requérant soutient qu'en profitant de son passage à l'échelon supérieur pour supprimer «l'indemnité personnelle temporaire», l'UNESCO a commis une erreur manifeste d'appréciation puisqu'il n'appartient pas à la catégorie de personnel à qui cette mesure était applicable. Il ajoute que l'administration a fait une confusion manifeste étant donné que l'avis du 8 août 2000 mentionne une «suppression de l'indemnité personnelle temporaire» alors qu'il s'agissait d'une «indemnité transitoire» qui lui avait été octroyée selon l'avis du 17 janvier 2000 et que ces deux expressions sont reprises à des paragraphes différents des deux circulaires susmentionnées. Ces circulaires faisaient, par ailleurs, amplement mention du principe «ni gain ni perte» et des «perspectives d'augmentation de salaire»; or la mesure contestée va à l'encontre de ces deux notions. Troisièmement, il prétend qu'il y a eu violation du principe d'équité puisqu'un fonctionnaire ayant comme lui donné pleine satisfaction dans son travail (préalable nécessaire à l'octroi d'un échelon supplémentaire dans la classe) se voit octroyer quasiment la même rémunération qu'un fonctionnaire n'ayant pas droit à un échelon supplémentaire pour n'avoir pas donné satisfaction ou avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Le requérant ajoute qu'un texte doit être interprété en fonction de son but et en relation avec tous les éléments de son contexte. Or la circulaire n^o 2090 a été élaborée dans des circonstances particulièrement difficiles, ce qui peut expliquer certaines imperfections du texte. Il est cependant clair que le paragraphe 23⁽¹⁾ de cette circulaire ne s'applique qu'à une catégorie particulière de personnel, c'est-à-dire aux fonctionnaires placés au début de l'ancien barème de salaire. Quant à la circulaire n^o 2094, s'agissant d'un texte d'application de la première circulaire -- donc plus spécifique -- il peut déroger à un texte de portée générale. Le requérant affirme qu'en cas d'ambiguïté les textes doivent être interprétés au détriment de leur auteur, c'est-à-dire, ici, en faveur du personnel. Enfin, le requérant fait référence à la circulaire administrative n^o 2145 du 15 novembre 2001 relative à des ajustements rétroactifs et à la révision des barèmes des traitements pour les années 1997 à 1999. Il explique que les chiffres réels seront donc différents de ceux cités dans sa requête mais que l'objet de cette dernière demeure inchangé dans son principe.

Le requérant demande au Tribunal de bien vouloir :

- «1. infirmer la décision prise par le Bureau de la gestion des ressources humaines de l'UNESCO concernant la "suppression de l'indemnité personnelle temporaire" à partir du 1^{er} septembre 2000 ;
2. ordonner le maintien de l'indemnité transitoire à laquelle il a droit à la suite de la transition au barème à sept classes, tant que son traitement annuel n'aura pas atteint le plafond de traitement prévu pour sa classe, [c'est-à-dire] G5, échelon 16 ;
3. lui accorder toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.»

C. Dans sa réponse, l'UNESCO conteste la recevabilité de la requête au motif que la décision du 8 août 2000 ne fait que confirmer la décision du 17 janvier qui n'a pas été attaquée. En effet, cette dernière constituait l'application individuelle des circulaires administratives n^{os} 2090 et 2094; or le paragraphe 23 de la première circulaire prévoit la suppression de l'indemnité temporaire à la date anniversaire de l'octroi d'échelon. L'avis de mouvement de personnel du 8 août 2000 n'est que l'acte matériel par lequel cette suppression a été concrétisée en exécution de la décision du 17 janvier. Par ailleurs, la recommandation en date du 25 juillet 2000 ne peut constituer un fait nouveau car la date anniversaire de l'octroi d'échelon est un fait prévisible. Relevant que le requérant a mentionné la circulaire n^o 2145, la défenderesse fait observer que, dans la mesure où cet argument a pour conséquence de

modifier les conclusions présentées devant le Conseil d'appel, la requête est irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes. Si tel n'était pas le cas, il faudrait considérer que le prétendu déséquilibre résultant de l'instauration du nouveau barème à sept classes aurait été rectifié par cette circulaire : le requérant n'aurait alors plus d'intérêt à agir.

Sur le fond, l'UNESCO affirme que la distinction faite par le requérant entre les termes «transitoire» et «temporaire» manque de pertinence, ces termes étant synonymes. Par ailleurs, la prétendue ambiguïté terminologique n'ayant aucune influence sérieuse sur le sort du présent litige ou la compréhension des dispositions en vigueur, le principe selon lequel les textes doivent être interprétés au détriment de leur auteur n'est pas pertinent. L'Organisation soutient que le paragraphe 23 de la circulaire n° 2090 est bien applicable au requérant. En effet, il faut, selon elle, interpréter les textes en cherchant à leur donner un sens utile et cohérent. Les deux circulaires doivent donc l'être dans leur contexte et à la lumière de l'ensemble de leurs dispositions. Or il est impossible de conclure, à leur lecture, au caractère «immuable» de l'indemnité transitoire.

La défenderesse estime que l'avis du Conseil d'appel est davantage fondé sur l'équité que sur les textes en vigueur. Non seulement l'application des textes réglementaires au cas du requérant n'était entachée d'aucune erreur de droit mais il n'y a eu aucune erreur matérielle de calcul. A cet égard, elle relève que le requérant savait, dès le 17 janvier 2000, quel serait son traitement annuel net au 1^{er} septembre puisque le barème des traitements figurait en annexe de la circulaire n° 2094 et qu'il était clair que l'augmentation d'échelon entraînerait la suppression de l'indemnité transitoire.

Enfin, elle estime que l'application de la circulaire n° 2145 a compensé «l'augmentation minimale dont souffrait le requérant lors de l'augmentation d'échelon» et que le principe «ni gain ni perte» a été respecté.

D. Dans sa réplique, le requérant accuse la défenderesse de «faire l'amalgame des termes "transitoire" et "temporaire"» afin de justifier la suppression de l'indemnité alors que les circulaires en question sont très précises à ce sujet. Le seul acte attaqué était, selon lui, l'avis en date du 8 août 2000 : c'est par cet avis qu'il avait été informé de la suppression de l'indemnité. Celui-ci ne peut être une confirmation de la décision du 17 janvier 2000 puisque leurs objets sont différents -- l'un se rapportant à la transition dans le nouveau barème, l'autre à l'échelon --, leurs dates d'application le sont également et la décision du 8 août se fonde nécessairement sur la décision d'octroi d'un échelon du 25 juillet qui est postérieure à celle du 17 janvier. Il trouve «absurde» d'affirmer qu'une décision attribuant une indemnité est confirmée par celle supprimant la même indemnité. Il est faux d'affirmer qu'il savait, dès janvier 2000, que l'indemnité serait supprimée au 1^{er} septembre 2000, puisque l'avis individuel du 17 janvier ne comporte aucune mention relative à cette suppression. Il fait observer que la suppression d'une indemnité est une décision importante car elle affecte directement le niveau de rémunération. Elle doit donc être indiquée expressément.

En réponse aux remarques de l'UNESCO sur le fait qu'il a mentionné la circulaire administrative n° 2145 et sur les effets que cela peut avoir sur la recevabilité de ses conclusions, le requérant relève que les questions relatives à cette circulaire ont bien été examinées par le Conseil d'appel. En revanche, cette circulaire n'a, selon lui, rien «rectifié» : le manque à gagner est certes moins important mais il demeure.

Selon le requérant, l'ajustement temporaire mentionné au paragraphe 23 de la circulaire n° 2090, qui est un ajustement négatif matérialisé par une déduction opérée sur le traitement, est le seul qui devait être supprimé lors de l'octroi d'un nouvel échelon. Par ailleurs, le fait que le paragraphe 25 de cette même circulaire mentionne des «membres du personnel visés au point 23» démontre que ce dernier ne concerne qu'une catégorie spécifique de fonctionnaires. Il précise qu'il n'a jamais demandé le maintien de l'indemnité à vie. Il fait valoir que, si le principe «ni gain ni perte» a été respecté par la décision du 17 janvier 2000, tel n'a pas été le cas en ce qui concerne celle du 8 août qui a eu pour conséquence une «perte» importante de revenu. Enfin, il soutient qu'à quelques mois d'ancienneté près, deux fonctionnaires peuvent être traités de manière très différente, aboutissant à une différence correspondant à un échelon entier.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO maintient ses objections quant à la recevabilité de la requête. Elle nie avoir fait l'amalgame entre les termes «temporaire» et «transitoire»; bien au contraire, elle a donné aux mots leur sens exact car ces termes sont des synonymes. Elle ajoute qu'aucune indemnité n'est intangible et conteste l'interprétation du requérant selon laquelle le paragraphe 23 de la circulaire n° 2090 ne serait applicable qu'à une catégorie spécifique

de personnel. Selon elle, le requérant tente d'interpréter le texte à l'encontre de «l'intention non équivoque de ses auteurs», ce qui est inadmissible. Elle soutient que la décision du 17 janvier 2000 a respecté le droit acquis du requérant à un niveau précis et convenable de rémunération qui n'a jamais été inférieur, même après la suppression de l'indemnité transitoire, à celui qui était le sien avant le passage au barème de salaire à sept classes. C'est pourquoi, explique-t-elle, les conclusions du requérant sont dénuées de fondement. Elle estime que le requérant aurait pu comprendre que la référence à la date présumée du prochain échelon dans cette décision était une référence claire à la suppression de l'indemnité transitoire.

L'Organisation affirme que le requérant commet une erreur de droit en essayant de hiérarchiser deux circulaires qui se complètent. Elle nie qu'il y ait eu discrimination car la différence de traitement relevée par le requérant correspond à des situations de fait et de droit différentes. Elle fait observer qu'aucun autre fonctionnaire n'a contesté les mesures d'application des circulaires en question, ce qui démontre, selon elle, l'absence de toute erreur. Enfin, la défenderesse soutient que le requérant a abusé des voies de recours et que le Tribunal ne devrait être appelé à connaître que des cas de torts graves dans lesquels il est démontré que l'administration n'a rien fait pour remédier à la situation. Ceci est d'autant moins le cas en l'espèce que, si le nouveau barème n'était pas entré en vigueur, le requérant aurait plafonné à la classe G.4, échelon 16.

CONSIDÈRE :

1. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) ayant établi un rapport dont il résultait qu'une adaptation des traitements du personnel du cadre de service et de bureau aurait dû entraîner une réduction de ces traitements pour les fonctionnaires, il s'ensuivit des difficultés avec les syndicats représentant ces fonctionnaires. C'est dans ce contexte que furent publiées les circulaires n^{os} 2090 et 2094, qui introduisirent le nouveau barème des traitements à sept classes -- au lieu de six --, ce qui permettait d'envisager, immédiatement ou à terme, une augmentation du traitement; en bref, les améliorations devaient compenser, selon le principe «ni gain ni perte», les réductions qui auraient dû être imposées. La circulaire n^o 2090 précise à ce sujet :

«20. Le personnel du cadre de service et de bureau en service au 31 décembre 1999 se verra appliquer le barème figurant en Annexe 2 selon les modalités suivantes arrêtées par le Directeur général :

Placement des personnes dans le nouveau barème selon le principe "ni gain ni perte"

21. Afin d'améliorer dans l'avenir les perspectives de carrière et de réduire les cas de plafonnement, tous les membres du personnel seront placés dans le nouveau barème à égale distance, en classe et en salaire, du sommet du barème en vigueur actuellement.

22. Chaque membre du personnel sera placé à l'échelon de sa nouvelle classe donnant une rémunération immédiatement inférieure à celle du 31 décembre 1999, avec une indemnité pensionnable transitoire représentant la différence entre sa rémunération au 31 décembre 1999 et celle du 1^{er} janvier 2000.

23. Dans les quelques cas où ce placement entraînera une rémunération supérieure à celle du 31 décembre 1999 -- il s'agit des membres du personnel placés aux échelons 1, 2 ou 3 de l'actuel barème à six classes --, un ajustement personnel temporaire sera déduit de leur traitement pour se conformer au principe "ni gain ni perte". Les indemnités et ajustements temporaires seront réduits ou supprimés à la date anniversaire des échelons, qui continueront à être octroyés conformément aux dispositions en vigueur.»

La circulaire n^o 2094, qui complétait la circulaire n^o 2090, précisait notamment :

«5. Tous les membres du personnel sont placés, à compter du 1^{er} janvier 2000, dans le nouveau barème à égale distance, en classe et en salaire, du sommet du barème en vigueur au 31 décembre 1999. Chaque membre du personnel est placé à l'échelon de sa nouvelle classe donnant une rémunération immédiatement inférieure à celle du 31 décembre 1999, avec une indemnité transitoire représentant la différence entre sa rémunération au 31 décembre 1999 et celle au 1^{er} janvier 2000.»

Par avis individuel du 17 janvier 2000, le requérant fut informé des effets, pour ce qui le concerne, de la mise en

œuvre du nouveau barème à sept classes.

Le 8 août 2000, l'administration lui adressa un avis de mouvement de personnel l'informant qu'à compter du 1^{er} septembre il se verrait octroyer un échelon supplémentaire dans la classe et que «l'indemnité personnelle temporaire» serait supprimée.

2. Le 7 septembre 2000, le requérant adressa au Directeur général une réclamation contre la suppression de «l'indemnité personnelle temporaire». Il rappelait qu'il avait été avisé le 17 janvier 2000 qu'une «indemnité transitoire» lui serait versée et, le 8 août 2000, que «l'indemnité personnelle temporaire» serait supprimée, ce qui, selon lui, réduisait à néant l'effet de son passage à l'échelon supérieur. Il supposait qu'il y avait eu une confusion entre le paragraphe 22 de la circulaire administrative n° 2090, qui s'appliquait à son cas, et le paragraphe 23 de la même circulaire, qui visait les membres du personnel placés aux premiers échelons de l'ancien barème à six classes.

N'ayant pas obtenu de réponse, le requérant adressa un avis d'appel puis une «requête détaillée» au Conseil d'appel. Dans son rapport, celui-ci recommanda notamment au Directeur général d'«octroyer [au requérant] les ajustements de salaire en maintenant l'indemnité personnelle temporaire jusqu'à ce qu'il bénéficie d'un échelon complet ne lui occasionnant aucune perte».

Le 21 mars 2002, le Directeur général rejeta ces recommandations en renvoyant aux raisons indiquées dans la réponse de l'Organisation à l'appel du requérant.

Le 18 juin 2002, le requérant a saisi le Tribunal de céans. Ses conclusions sont exposées sous B ci-dessus.

L'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet.

3. La défenderesse soutient que la réclamation dirigée contre l'avis de mouvement de personnel du 8 août 2000 devrait être considérée comme tardive, la véritable décision à ce sujet ayant été notifiée à l'intéressé le 17 janvier 2000, de sorte que l'avis de mouvement de personnel ne serait qu'une décision confirmative qui ne pouvait être attaquée. L'Organisation cite à ce sujet les jugements 442 et 698 (voir également, sur la confirmation de décisions antérieures, les jugements 270, 586, 759, 1490 et 1983).

Les communications d'une organisation à un fonctionnaire doivent être interprétées selon le sens que leur destinataire peut raisonnablement leur attribuer. Tenue à des égards envers ses employés, l'administration qui entend rendre une décision obligatoire et liant le destinataire doit s'exprimer avec clarté pour ôter toute ambiguïté à sa démarche, qui pourrait être la cause d'un préjudice.

En l'occurrence, l'avis individuel du 17 janvier 2000 comporte indéniablement les éléments d'une décision en ce qui concerne le changement de barème, la classification du requérant et son traitement dans le cadre du nouveau barème. Cet avis n'est pas clair pour ce qui est de la nature et de la durée du paiement de l'indemnité transitoire. Il y est en effet question -- comme dans les écritures de la défenderesse -- d'une «indemnité transitoire» de 5 808 francs français, comme si le requérant avait droit à ce montant; l'indication qu'il s'agit d'un «montant annuel» permet toutefois de supposer que ce n'est là qu'une base de calcul, l'indemnité prévue permettant de compléter le salaire insuffisant *pro rata temporis* pour la période à prendre en considération. En revanche, l'avis ne contient aucune indication quant à la durée du versement de cette indemnité; l'indication de la «date présumée» de l'octroi du prochain échelon ne permet pas non plus d'en déduire que l'indemnité (dont le total, pour huit mois, serait inférieur à 5 808 francs) prendrait fin à cette date-là.

Sans doute la portée d'une décision peut-elle être précisée par le renvoi à d'autres documents ou faits, pour autant qu'on puisse raisonnablement attendre du destinataire qu'il les connaisse. Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Si les circulaires n^{os} 2090 et 2094 avaient certes été diffusées, le sens à leur donner ne devait pas être évident pour tous les fonctionnaires du cadre de service et de bureau. La preuve en est que, dans la présente procédure, les parties n'interprètent pas de la même manière les paragraphes 22 et 23 de la circulaire n° 2090 et que, d'un point de vue formel, il ne serait pas exclu de comprendre la seconde phrase du paragraphe 23 comme se rapportant uniquement à l'hypothèse évoquée dans la première phrase.

Force est dès lors d'en déduire que la durée de l'indemnité transitoire n'a pas fait l'objet d'une décision valable notifiée au requérant avant l'avis de mouvement de personnel du 8 août 2000. Par nature, l'indemnité transitoire

apparaissait limitée dans le temps mais le terme suspensif ou la condition suspensive y mettant fin devait donc, au besoin, faire l'objet d'une nouvelle décision à notifier au fonctionnaire. La réclamation du requérant n'était donc pas tardive.

La fin de non-recevoir de l'Organisation sur ce point ne saurait ainsi être retenue.

4. L'Organisation soutient également que la requête serait en partie irrecevable, notamment parce que le requérant aurait évoqué devant le Tribunal l'application de la circulaire administrative n° 2145, alors qu'il ne l'avait pas fait au cours de la procédure interne. Par conséquent, les voies de recours internes n'auraient pas été épuisées au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Force est de reconnaître que le requérant n'a pas présenté à ce sujet une conclusion nouvelle, voire un moyen nouveau. Par ailleurs, la mesure contestée et les circulaires sur lesquelles elle se fonde n'ont pas été annulées et l'Organisation elle-même ne prétend pas que la circulaire n° 2145 aurait pour effet de supprimer la mesure contestée.

Sous l'un et l'autre de ses aspects, le moyen ne saurait être retenu.

5. a) En instance interne, le requérant se fondait non seulement sur l'interprétation des circulaires n^{os} 2090 et 2094, mais aussi sur son droit statutaire à obtenir une augmentation réelle de traitement lors de l'octroi d'un échelon supplémentaire et sur le principe d'équité.

Dans sa requête devant le Tribunal, il se fonde aussi sur l'interprétation desdites circulaires. En effet, si la défenderesse se réfère à la deuxième phrase du paragraphe 23 de la circulaire n° 2090 pour affirmer que l'indemnité temporaire prend fin à la date anniversaire de l'octroi d'échelon, également dans le cas du requérant (qui est un des cas les plus fréquents), ce dernier comprend au contraire cette deuxième phrase du paragraphe 23 comme ne se rapportant qu'à l'hypothèse visée par la première phrase -- relative aux quelques cas pour lesquels l'application du nouveau barème entraînerait une rémunération supérieure à celle du 31 décembre 1999 --, qui ne correspond pas à son cas. Il en déduit que le versement de l'indemnité transitoire ne devrait pas s'arrêter à la date anniversaire de l'octroi d'échelon mais seulement lorsque son traitement a atteint le plafond de sa classe et de son échelon. En outre, le requérant soutient qu'en cas d'ambiguïté un texte devrait être interprété contre son auteur (*contra proferentem*) et en faveur du fonctionnaire (voir le jugement 1755, au considérant 12).

L'Organisation soutient la thèse inverse : la deuxième phrase du paragraphe 23 de la circulaire n° 2090 viserait l'ensemble des cas et serait applicable au requérant. C'est d'ailleurs ce qui avait fait l'objet d'un accord avec les représentants du personnel. Cette solution de compromis permettait de maintenir le niveau nominal des salaires, malgré l'existence de facteurs de baisse, grâce aux avantages que comportait l'introduction du barème à sept classes : dans le plus grand nombre de cas, le changement de barème devait entraîner une baisse formelle des traitements qui serait compensée ensuite par les effets de l'évolution salariale ordinaire à laquelle les fonctionnaires pouvaient prétendre. L'indemnité transitoire serait destinée à éviter une baisse de traitement jusqu'à l'octroi d'un échelon supplémentaire. Le principe «ni gain ni perte» serait ainsi appliqué.

b) Les textes de nature normative doivent être interprétés de manière à dégager leur véritable sens, en prenant notamment en considération la lettre même des textes, leur origine, leur but et leur place dans l'ordre juridique d'une organisation, sans avoir nécessairement à s'arrêter à des expressions inexactes ou maladroitement.

Au premier abord, une interprétation purement littérale du paragraphe 23 de la circulaire n° 2090 donnerait à penser que la seconde phrase ne se rapporte qu'à l'hypothèse visée dans la première phrase. Toutefois, cette conclusion se heurte au contenu de la seconde phrase portant également sur les «indemnités» qui n'existent pas dans l'hypothèse envisagée par la première phrase.

Ainsi que l'admettent les deux parties, les dispositions litigieuses ont été adoptées dans des circonstances particulièrement difficiles. Il résultait d'une enquête de la CFPI qu'une réduction des salaires se justifiait. Sentant leurs intérêts menacés, les fonctionnaires du cadre de service et de bureau se sont mis en grève. L'administration et la représentation du personnel ont conclu un accord sur une solution de compromis, qui a trouvé son expression dans les deux circulaires susmentionnées. Ces circonstances permettent d'expliquer certaines imperfections rédactionnelles, tout en montrant par ailleurs que la solution exprimée correspondait à la volonté des deux parties

concernées.

Le but recherché était de réduire légèrement les salaires au moment du changement de barème, tout en montrant aux salariés que, grâce à de futures augmentations de salaire consécutives à l'octroi d'échelon et à l'adoption du barème à sept classes, ils obtiendraient une compensation à la diminution de traitement, l'indemnité compensatoire (prévue dans le plus grand nombre des cas) devant permettre d'éviter jusque-là une baisse nominale des traitements. Cela s'exprima par le principe «ni gain ni perte», qui se rapportait au montant nominal des traitements (et non à une comparaison avec ce qui se serait produit en cas de maintien de l'ancien barème, sans réduction de traitement). Dans ce contexte, et compte tenu de la nécessité pour l'Organisation d'établir un plan financier, il est inconcevable que la durée du paiement de l'indemnité transitoire n'ait été ni évoquée ni réglée. Comme les circulaires ne contiennent aucune autre règle fixant la durée du paiement de l'indemnité transitoire, force est d'en déduire *a contrario* que le problème est régi par la seconde phrase du paragraphe 23 de la circulaire n° 2090.

6. a) Dans sa réplique, le requérant réitère le moyen relatif à la violation de la disposition 103.4, alinéa a), du Règlement du personnel et du point 2305.8 du Manuel de l'UNESCO, tous deux relatifs à l'augmentation de traitement à l'intérieur d'une classe pour services satisfaisants. Or il en remplissait les conditions au 1^{er} septembre 2000, de telle sorte qu'il avait droit à ce moment-là à une augmentation réelle de traitement de 6 407 francs français. La suppression de l'indemnité transitoire le priverait en fait, de façon illicite, d'une grande partie de cette augmentation.

Cette argumentation n'apparaît pas convaincante. En effet, les circulaires n^{os} 2090 et 2094, qui ont été approuvées par la Conférence générale, dérogeaient aux règles ordinaires du Règlement du personnel et du Manuel de l'UNESCO. De même, aucune règle ne prévoit une progression constante des salaires et, en l'occurrence, il s'agissait précisément d'aménager les effets de ce qui représentait en principe une baisse de salaire. De plus, le principe «ni gain ni perte» s'entendait du maintien du salaire nominal et n'impliquait pas la garantie que le fonctionnaire aurait droit au maintien des prestations dont il aurait bénéficié si l'ancien barème avait été maintenu (ceci, d'autant plus que l'ancien barème ne lui aurait pas permis d'obtenir un nouvel échelon par voie de promotion).

Le moyen est donc dénué de fondement.

b) Le requérant soutient par ailleurs que la suppression de l'indemnité transitoire serait contraire à l'équité.

Cette argumentation ne saurait non plus être retenue pour les mêmes motifs que ci-dessus.

c) Le requérant a également signalé, à titre indicatif, dans ses mémoires devant le Tribunal, que les fonctionnaires qui se trouvent au sommet de leur classe depuis le 31 décembre 1998 ou antérieurement seraient en fin de compte mieux lotis que lui, parce que, pour n'avoir que quelque huit mois d'ancienneté de plus, ils pourraient en définitive bénéficier d'un échelon de plus que lui, ceci même après qu'il aurait lui-même rattrapé cette différence.

Il n'est point besoin d'examiner plus à fond cette question, puisqu'elle n'est pas présentée comme un moyen de recours. De toute façon, la situation de fait de ces fonctionnaires n'est pas égale et la répartition du personnel en différentes classes de traitement implique nécessairement une certaine schématisation et des distorsions. Il n'est guère possible, en l'état, d'examiner si la différence de statut est justifiée par une différence de fait.

Dénuée de fondement en tous points, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 20 mai 2003, par M. Jean-François Egli, Juge président la séance, M. Seydou Ba, Juge, et

M^{me} Hildegard Rondón de Sansó, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

Jean-François Egli

Seydou Ba

Hildegard Rondón de Sansó

Catherine Comtet

1. Ce paragraphe se lit comme suit : «Dans les quelques cas où ce placement [dans le nouveau barème à sept classes] entraînera une rémunération supérieure à celle du 31 décembre 1999 -- il s'agit des membres du personnel placés aux échelons 1, 2 ou 3 de l'actuel barème à six classes --, un ajustement personnel temporaire sera déduit de leur traitement pour se conformer au principe "ni gain ni perte". Les indemnités et ajustements temporaires seront réduits ou supprimés à la date anniversaire des échelons, qui continueront à être octroyés conformément aux dispositions en vigueur.»

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 23 juillet 2003.