

## QUATRE-VINGT-ONZIÈME SESSION

Affaire Tekouk

Jugement n° 2066

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. Mohamed-Larbi Tekouk le 17 novembre 2000, la réponse de l'Organisation du 21 décembre 2000, la réplique du requérant du 31 janvier 2001 et la duplique de l'UNESCO du 13 mars 2001;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant algérien né en 1938, est un ancien fonctionnaire de l'UNESCO. Il est entré au service de l'Organisation en octobre 1973, à titre temporaire, en qualité de messenger de classe G.1 au siège de l'Organisation, à Paris. En mars 1974, il obtint un contrat de durée définie et fut affecté à un autre poste de même grade. Il fut promu à la classe G.3 en juillet 1977 puis à la classe G.4 en janvier 1981. Un contrat de durée indéterminée lui fut octroyé le 1<sup>er</sup> avril 1984.

Ayant exprimé le désir de se rapprocher de sa famille qui résidait à l'époque au Pérou, le requérant fut transféré à Caracas (Venezuela) et promu à compter du 4 septembre 1989 à la classe P.1, échelon 3, pour occuper les fonctions de spécialiste adjoint de programme dans le domaine de la promotion des publications. L'avis de mouvement de personnel correspondant date du 17 août 1989. Invoquant la «sérieuse diminution» de salaire que son transfert lui avait occasionnée, le requérant demanda au chef de l'administration du personnel hors siège, par courrier du 30 octobre, de le faire bénéficier de l'application d'une circulaire prévoyant la possibilité d'octroyer trois échelons supplémentaires aux membres du personnel mutés d'un poste au siège à un poste hors siège. Le chef de l'administration susmentionné lui répondit, par mémorandum du 4 décembre 1989, que sa demande ne pouvait être accueillie dès lors qu'il avait bénéficié d'une promotion à la classe P.1. Le requérant fut promu à la classe P.2 le 1<sup>er</sup> septembre 1991 puis réintégré au siège en septembre 1997.

Dans une lettre datée du 9 janvier 1998, le requérant expliqua au Directeur général que, lors de son transfert à Caracas, il avait accepté les grade et échelon qui lui avaient été attribués car, à ses yeux, le regroupement de sa famille était primordial. Cependant, il déclarait se rendre compte des graves incidences que le classement de son poste avait eues tant sur son traitement que sur sa pension. En conséquence, il demandait au Directeur général notamment de rétablir ses droits en matière de salaire et de pension à compter de la date de son transfert et de lui octroyer une promotion à la classe P.3 à titre rétroactif. Dans un mémorandum du 10 mars, la directrice du Bureau du personnel répondit à l'intéressé que le Directeur général rejetait ses demandes.

Par courrier du 4 avril adressé au Directeur général, le requérant réclama une promotion de fin de carrière à la classe P.3 et la reconstitution de sa carrière à compter de la date de son transfert à Caracas, en précisant qu'il aurait alors dû être promu à la classe P.2, échelon 6. La directrice du personnel lui écrivit, le 15 juillet, que le Directeur général confirmait que le niveau du poste qui lui avait été attribué lors de son transfert avait été correctement fixé. Le 23 juillet, ce dernier eut un entretien avec le requérant. Par un mémorandum en date du 9 septembre, le Sous-directeur général chargé de la gestion et de l'administration demanda à la directrice du personnel et au directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques de préparer une recommandation à l'attention du Directeur général en vue de régler une fois pour toutes le litige avec le requérant. Par courrier du 9 novembre 1998, l'intéressé demanda au Directeur général de lui indiquer quelle décision il avait prise à la suite de leur entretien. La directrice lui répondit, le 5 janvier 1999, que le Directeur général confirmait le rejet de sa demande de reconstitution de carrière et que cette décision devait être considérée comme définitive.

Le 3 février, le requérant adressa une réclamation au Directeur général lui demandant de revenir sur sa décision du 5 janvier et de régulariser sa situation. Par memorandum du 16 avril 1999, la directrice du personnel lui fit savoir que le Directeur général confirmait «une fois de plus» sa décision du 10 mars 1998. Le 4 juin 1999, l'intéressé fit parvenir un avis d'appel au secrétariat du Conseil d'appel. Celui-ci rendit son rapport le 29 juin 2000. Il indiqua qu'il ne se prononcerait pas sur le fond, l'intéressé étant forclos; il estima cependant qu'il n'était pas impossible qu'il y ait eu une erreur lors de la fixation des grade et échelon du requérant en 1989 et, pour lever le doute, recommanda au Directeur général de faire établir un rapport à ce sujet, puis de prendre une décision définitive. Par un courrier du 28 août 2000, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait son appel.

Entre-temps, dans une lettre datée du 8 octobre 1999, le Directeur général avait indiqué à l'intéressé, à la retraite depuis le 31 mai 1998, qu'il avait décidé de lui accorder une promotion de fin de carrière à la classe P.3 avec effet rétroactif de six mois avant son départ à la retraite.

B. Le requérant soutient qu'un fonctionnaire promu doit bénéficier dans son nouveau grade d'une augmentation au moins égale à un échelon. En l'espèce, son transfert à Caracas lui a occasionné une perte annuelle de 7 170 dollars des Etats-Unis alors qu'une promotion à la classe P.2, échelon 6, lui aurait à tout le moins permis de maintenir le niveau de sa rémunération. En outre, l'intéressé estime que la décision de lui attribuer la classe P.1, échelon 3, était une mesure arbitraire prise sans tenir compte de la pratique mise en œuvre dans des cas similaires. A titre d'exemple, il fait observer que M. V. -- un collègue qui avait le même grade que lui, à savoir G.4, échelon 9, lors de son transfert en Amérique latine -- avait été promu à la classe P.2, échelon 11. Par ailleurs, le requérant souligne que M. Z., un autre collègue qui, selon lui, se trouvait dans une situation semblable à la sienne, avait demandé la révision de son traitement et s'était vu octroyer une indemnité forfaitaire compensatoire en 1991. Il fait enfin valoir qu'au 9 septembre 1998 le Directeur général n'avait pas encore pris de décision sur son cas, ce qui constitue à ses yeux une preuve manifeste qu'il a fait l'objet non seulement de «mesures discriminatoires», mais également de «mesures dilatoires».

Le requérant demande au Tribunal de reconnaître qu'il a fait l'objet de «mesures dilatoires et arbitraires», d'annuler la décision du 28 août 2000 et d'ordonner la reconstitution de sa carrière, à compter du jour de son transfert à Caracas, sur la base de la classe P.2, échelon 6.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable pour deux raisons. En premier lieu, l'intéressé n'a pas contesté dans le délai statutaire la décision du 30 juin 1989 fixant sa classe à P.1, échelon 3 : il était forclos lorsqu'il a présenté sa demande de réexamen le 9 janvier 1998. En second lieu, cette même demande a été rejetée le 10 mars 1998 et le requérant, en déposant sa réclamation le 3 février 1999, était encore une fois forclos. En outre, celle-ci était dirigée contre la décision du 5 janvier 1999 qui n'était qu'une confirmation de la décision du 10 mars 1998 et ne pouvait de ce fait ouvrir un nouveau délai de recours.

Sur le fond et à titre subsidiaire, l'Organisation fait valoir que la fixation des grade et échelon du requérant lors de son transfert était une décision régulière, prise par le Directeur général sur la base d'une appréciation correcte des faits, dans le cadre de ses prérogatives, et conformément aux dispositions statutaires et réglementaires applicables. Elle indique que, jusqu'en 1989, l'application de l'ancienne méthodologie, qui prenait comme base de calcul le coefficient d'ajustement applicable au lieu d'affectation, créait des disparités flagrantes dans la fixation du niveau des grade et échelon des fonctionnaires du cadre du personnel de service et de bureau promus au cadre des services organiques et affectés hors siège. Cette méthodologie a donc été modifiée en 1989 : il fut alors décidé d'appliquer des barèmes valables pour un même lieu d'affectation, en l'espèce Paris, avant de muter les fonctionnaires concernés. La nouvelle méthodologie a jusqu'à présent été appliquée de manière constante; le principe de l'égalité de traitement a ainsi été respecté. Enfin, la défenderesse explique que le versement d'une somme forfaitaire à M. Z. visait à réparer une erreur de calcul liée au coefficient d'ajustement.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que, dans son courrier du 30 octobre 1989, il a demandé au Directeur général de lui «rendre justice» et qu'il a ainsi bel et bien attaqué dans les délais la décision de transfert du 4 septembre 1989, date à laquelle «prenait effet» l'avis de mouvement de personnel du 17 août 1989. Il réitère qu'au 9 septembre 1998 le Directeur général n'avait pas encore pris de décision définitive à son égard; dans ces conditions, il ne pouvait présenter de réclamation. Par ailleurs, il fait observer que l'Organisation n'a pas répondu à son argument relatif à l'inégalité de traitement avec M. V. et ajoute que la fixation de son salaire en 1989 était basée sur une erreur de calcul liée au choix du coefficient d'ajustement.

E. Dans sa duplique, la défenderesse indique que, même si le courrier du requérant du 30 octobre 1989 constituait une réclamation, la requête n'en demeurerait pas moins irrecevable faute de satisfaire aux conditions de dépôt requises. En outre, l'intéressé ne saurait justifier le caractère tardif de sa réclamation en invoquant le mémorandum du 9 septembre 1998 car celui-ci, qui ne contient aucune décision attaquant, ne lui était pas adressé. L'Organisation précise que, si elle n'a pas mentionné le cas de M. V. dans son mémoire en réponse, c'est parce qu'il se trouvait dans une situation très différente de celle du requérant. Enfin, ce dernier aurait mal interprété les calculs faits par l'administration en 1989, laquelle a bien appliqué le coefficient d'ajustement en vigueur à Paris.

#### CONSIDÈRE :

1. En septembre 1989, le requérant, alors fonctionnaire de l'UNESCO, fut transféré de Paris à Caracas, après en avoir fait la demande et avoir accepté les modalités de ce transfert. Ayant réintégré le siège de l'Organisation à Paris en septembre 1997, il demanda vainement au Directeur général de le faire bénéficier rétroactivement, pour la période qu'il avait passée au Venezuela, d'une rémunération correspondant, selon lui, à celle qu'il aurait reçue s'il était resté à Paris pendant cette période, ou à celle de collègues qui s'étaient trouvés dans la même situation que lui. Au terme d'une procédure de recours interne, le Directeur général confirma qu'il refusait de faire droit à la demande du requérant. Telle est la décision attaquée.

Le requérant conclut en substance à l'annulation de la décision du Directeur général du 28 août 2000 rejetant son recours et à la reconstitution de sa carrière à compter de la date de son transfert à Caracas, sur la base de la classe P.2, échelon 6.

L'Organisation conclut au rejet de la requête pour cause d'irrecevabilité.

#### *Sur la demande d'audition d'un témoin*

2. Le requérant sollicite l'audition comme témoin de M. B., ancien directeur de l'Office des statistiques et ancien médiateur de l'Organisation, aux fins d'établir le «refus de l'Administration de reconnaître son erreur quant au calcul du salaire du requérant au moment de sa promotion et de réparer le préjudice subi».

Or une telle audition n'apparaît pas utile à la solution du litige, les points sur lesquels elle porterait n'étant pas pertinents en l'espèce. Comme il n'est pas allégué que la rémunération du requérant a été fixée sur la base d'un accord oral ou de déclarations verbales, les documents écrits produits doivent suffire à déterminer, au besoin, le montant à allouer au requérant et à établir l'existence éventuelle d'une erreur de l'Organisation. La demande d'audition d'un témoin doit donc être rejetée.

#### *Sur la recevabilité*

3. Le transfert à Caracas, avec promotion de la classe G.4, échelon 9, à la classe P.1, échelon 3, se fit sur la base d'un avis de mouvement de personnel, daté du 17 août 1989, prenant effet au 4 septembre 1989.

Le 30 octobre 1989, le requérant demanda à pouvoir bénéficier de l'application des dispositions d'une circulaire prévoyant la possibilité d'octroyer trois échelons supplémentaires aux membres du personnel mutés d'un poste au siège à un poste hors siège. Cette demande fut rejetée.

Le 9 janvier 1998, le requérant sollicita du Directeur général le réexamen de la décision du 17 août 1989, demandant notamment le rétablissement de ses droits en matière de salaire et de pension à compter du jour de son transfert ainsi que l'octroi d'une promotion à la classe P.3 à titre rétroactif. Par courrier du 10 mars 1998, la directrice du Bureau du personnel informa le requérant que le Directeur général rejetait ses demandes. Un échange de correspondance et un entretien s'ensuivirent, desquels le requérant a pu inférer que la position de l'administration, exprimée dans ledit courrier, n'était pas nécessairement définitive. C'est du reste le 5 janvier 1999 que la directrice fit savoir au requérant que le Directeur général avait pris la décision de rejeter ses demandes et que cette décision devait être considérée comme définitive.

4. S'agissant de la décision du 17 août 1989, celle-ci n'ayant pas été entreprise dans les délais, elle est devenue définitive et le requérant ne saurait aujourd'hui la remettre en cause.

Il en est de même des décisions ultérieures ayant modifié le statut administratif de l'intéressé, dès lors qu'elles n'ont pas été attaquées à temps.

5. Les règles de la bonne foi exigent que le délai de recours ne commence pas à courir avant qu'une organisation n'ait pris une décision définitive, considérée comme l'acte faisant grief au fonctionnaire (voir à ce sujet notamment le jugement 1694, où le Tribunal a considéré qu'un «acte ne fait pas grief au requérant, si celui-ci doit s'attendre à une décision ultérieure qu'il pourra attaquer»). En ce qui concerne la décision du 5 janvier 1999, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'une organisation laisse entendre à un de ses fonctionnaires qu'elle procède au réexamen de la décision qu'elle a prise à son égard, elle ne saurait raisonnablement exiger de lui qu'il attaque cette décision et le fonctionnaire ne saurait introduire un recours contre celle-ci en l'absence d'une déclaration expresse de l'administration précisant que la procédure doit suivre son cours malgré les pourparlers. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence selon laquelle la confirmation d'une décision antérieure ne fait pas courir un nouveau délai de recours ne s'applique pas.

Ainsi, dans le cas d'espèce, le requérant a exercé son droit de recours dans le délai, à compter du refus définitif du Directeur général. Le moyen de l'Organisation tiré de la forclusion ne saurait donc être retenu.

#### *Sur le fond*

6. Le requérant fait valoir que la rémunération perçue au début de son affectation à Caracas, à la classe P.1, échelon 3, était inférieure de 7 170 dollars des Etats-Unis par an à celle qu'il aurait touchée à Paris à la classe G.4, échelon 9; pour gagner l'équivalent, il aurait dû être promu à la classe P.2, échelon 6. S'il a accepté son transfert et les modalités auxquelles celui-ci était soumis, il affirme s'être rendu compte après coup que sa rémunération était inférieure à celle habituellement pratiquée et à celle de collègues qui s'étaient trouvés dans une situation analogue, c'est-à-dire des fonctionnaires du cadre du personnel de service et de bureau ayant été transférés hors siège avec une promotion au cadre des services organiques.

L'Organisation, quant à elle, considère que le salaire du requérant -- qu'il a accepté -- a été calculé conformément aux normes en vigueur. Jusqu'en 1989, le calcul était basé sur le coefficient d'ajustement applicable au lieu d'affectation, ce qui donnait des résultats substantiellement différents d'un cas à l'autre. Aussi cette méthodologie a-t-elle été modifiée en 1989. Depuis cette date, l'Organisation a appliqué des barèmes correspondant à un même lieu d'affectation, en l'espèce Paris, avant le transfert à un poste hors siège d'un fonctionnaire du cadre du personnel de service et de bureau, avec promotion au cadre des services organiques. C'est cette nouvelle méthodologie qui a été appliquée pour fixer le salaire du requérant au Venezuela et que l'Organisation a toujours appliquée par la suite. L'intéressé ne saurait donc se plaindre d'une inégalité de traitement avec certains collègues dont la rémunération a été fixée selon l'ancienne méthodologie.

7. La norme alors applicable, à savoir la disposition 104.13, paragraphe b), alinéa ii), du Règlement du personnel, disposait que :

«Promotion du cadre du personnel de service et de bureau au cadre des services organiques :

Un membre du personnel est placé, en cas de promotion, au premier échelon de la nouvelle classe lorsque, du fait de cette promotion, le montant total de sa rémunération augmentée de l'ajustement pour affectation au taux sans personne à charge lui assure, par rapport à la rémunération qu'il recevait avant sa promotion, une augmentation correspondant, pour le moins, au montant d'un échelon dans le barème qui lui est désormais applicable...»

Dans sa requête, le requérant n'établit pas -- voire n'allègue pas -- que l'Organisation aurait agi en violation de cette disposition. Il affirme, au contraire, qu'il n'existait pas alors de règle précise.

Dans sa réplique, il soutient cependant que la nouvelle méthodologie ne lui aurait pas été appliquée, l'Organisation ayant calculé son salaire avec un coefficient d'ajustement de 17, valable pour Caracas, au lieu du coefficient 55, valable pour Paris. L'Organisation démontre au contraire, en se référant au document ayant servi de base au calcul du salaire du requérant et à une circulaire en vigueur à l'époque, que le coefficient d'ajustement appliqué a été de 53,8, c'est-à-dire celui alors valable pour Paris.

Les chiffres figurant sur l'avis de mouvement de personnel ne coïncidant pas avec le document ayant servi de base au calcul de la rémunération initiale au Venezuela, le Tribunal n'est pas en mesure de déterminer si le nouveau statut du requérant lui a apporté une augmentation ou une diminution de salaire. En tout état de cause, il lui a

permis de bénéficier d'avantages importants (lieu d'affectation plus proche de sa famille, comme il le désirait, et promotion du cadre du personnel de service et de bureau au cadre des services organiques) et l'intéressé a accepté ce statut. Dans ces conditions, le Tribunal ne voit pas en quoi le nouveau statut du requérant aurait été illicite ou aurait violé les Statut et Règlement du personnel.

8. Le requérant fonde ses prétentions avant tout sur la considération que des collègues du cadre du personnel de service et de bureau transférés hors siège avec promotion au cadre des services organiques se seraient vu attribuer un grade supérieur au sien; il demande donc à obtenir le même avantage à titre rétroactif, en vertu de son droit à l'égalité de traitement.

La défenderesse a toutefois expliqué en détail que les précédents invoqués par le requérant concernaient tous des fonctionnaires transférés avant le changement de méthodologie intervenu en 1989. Le requérant ne s'est pas inscrit en faux contre ces affirmations qui peuvent être tenues pour avérées. L'Organisation a indiqué notamment qu'un agent transféré selon l'ancienne méthodologie avait obtenu une application rétroactive de la nouvelle méthodologie, ce qui avait conduit l'UNESCO à lui verser une indemnité forfaitaire compensatoire.

Le droit à l'égalité de traitement n'est violé que si l'Organisation traite différemment des agents qui se trouvent dans une situation de fait et de droit identique ou comparable. Par conséquent, il ne saurait empêcher une modification de la norme ou de la manière dont celle-ci est appliquée. A supposer que la nouvelle norme soit moins favorable que l'ancienne, elle pourrait être attaquée comme telle, mais ne violerait pas pour autant le droit à l'égalité de traitement.

En l'espèce, comme il n'a pas été établi que la nouvelle méthodologie était contraire au droit, le requérant ne saurait se plaindre d'une inégalité de traitement au motif qu'en application de l'ancienne méthodologie certains agents ont pu bénéficier de meilleures conditions salariales que lui. Il ne saurait en particulier se prévaloir de la compensation accordée rétroactivement à un agent du fait que l'ancienne méthodologie lui était moins favorable que la nouvelle. Son moyen est donc mal fondé.

9. Faute d'illégalité établie des actes mis en cause, le Directeur général n'avait pas à admettre la demande de réexamen; dès lors, point n'est besoin de poursuivre l'examen des autres conclusions du requérant.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M<sup>me</sup> 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 12 juillet 2001.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Hildegard Rondón de Sansó

Catherine Comtet