

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire MUNRO

Jugement No 1072

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. William Ross Munro le 13 décembre 1989, la réponse de l'Agence en date du 19 février 1990, la réplique du requérant du 21 mai et la duplique de l'Agence du 20 juin 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 5.01 a) et b) du Statut provisoire du personnel de l'Agence et les articles 5.03.1 F), 5.03.2 D) et 12.01.1 du Règlement provisoire du personnel de l'Agence;

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 Conseil des gouverneurs de l'Agence, dont le siège est à Vienne, fixe le traitement de base des fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des catégories supérieures conformément aux dispositions de l'article 5.01 a) du Statut provisoire du personnel. Les barèmes des traitements comportent deux taux pour chaque grade et chaque échelon, l'un pour les membres du personnel ayant un conjoint ou un enfant à charge, l'autre pour les membres du personnel sans conjoint ni enfant à charge. Le barème des ajustements de poste visé à l'article 5.01 b) fixe également des taux différents pour les membres du personnel selon qu'ils ont ou non des personnes à charge.

L'article 5.03.2 D) a la teneur suivante :

"On entend par 'conjoint à charge' un conjoint dont les gains professionnels bruts ne dépassent pas le moins élevé des deux montants ci-après :

- i) le traitement de base brut du fonctionnaire; ou
- ii) le montant fixé à cette fin par le Directeur général avec effet du 1er janvier de chaque année."*

Conformément aux dispositions d'une recommandation faite au mois de juillet 1980 par le Comité consultatif pour les questions administratives du système commun des Nations Unies (CCQA), l'Agence, qui fait partie de ce système, a décidé le 6 janvier 1981 de fixer comme suit le montant prévu sous 5.03.2 D) :

"Pour les fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures, le traitement brut afférent à l'échelon le plus bas du barème des traitements des services généraux sera applicable dans le lieu d'affectation du conjoint du fonctionnaire. Toutefois, ce montant ne sera en aucun cas inférieur au traitement brut afférent au niveau le plus bas du barème des traitements des services généraux applicable à New York."
(Traduction du greffe).

Le niveau applicable le plus bas est l'échelon 1 dans le grade G.2 pour New York et l'échelon 1 dans le grade G.3 pour Vienne. Le montant correspondant à G.2, échelon 1, à New York, qui est libellé en dollars des Etats-Unis, est converti en schillings autrichiens, monnaie de paiement à Vienne. A cette fin, l'Agence applique le taux dit "taux de change comptable" des Nations Unies. L'Office des Nations Unies à Vienne, l'Agence et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel fixent ce taux d'un commun accord, chaque mois, à la lumière du taux du marché en vigueur et d'autres facteurs.

La conversion en schillings est effectuée au taux de change comptable en vigueur au mois de janvier de chaque

année. Le 1er janvier 1988, le traitement annuel brut d'un fonctionnaire au grade G.3, échelon 1, était à Vienne de 240.432 schillings, alors que le traitement annuel brut d'un fonctionnaire au grade G.2, échelon 1, à New York, converti au taux comptable pour janvier 1988, qui était de 11,10 pour 1 dollar, ne s'élevait qu'à 232.467 schillings. C'est la raison pour laquelle le Directeur général, dans une circulaire SEC/NOT/1207 du 22 février 1988, a fixé le plafond des gains professionnels pour le conjoint à charge au montant le plus élevé - soit 240.432 schillings - pour 1988.

L'article 5.03.1 F) a la teneur suivante :

"Les membres du personnel sont tenus de soumettre au directeur du personnel les demandes d'indemnités pour personnes à charge et de produire toutes preuves documentaires censées être nécessaires à l'appui de telles demandes. De plus, ils informeront le directeur du personnel de toute modification survenue dans le statut d'une personne à charge de nature à affecter le paiement de cette indemnité." (Traduction du greffe).

La circulaire 1207 ajoutait qu'un membre du personnel qui a réclamé une prestation pour personne à charge pour un conjoint exerçant une activité est tenu de déclarer avant la fin du mois de mars les gains professionnels bruts présumés du conjoint pour l'année en cours et les gains effectifs pour l'année précédente.

Le requérant travaille au siège de l'Agence à Vienne. Le 21 mars 1988, il a demandé que le statut de personne à charge soit appliqué à son épouse, déclarant que ses gains bruts s'étaient élevés à 184.783 schillings en 1987 et n'atteindraient probablement que 190.000 schillings en 1988. Etant donné que l'estimation était inférieure au plafond autorisé en 1988, il a perçu pendant toute l'année son traitement et l'ajustement de poste au taux prévu pour les fonctionnaires ayant des personnes à charge.

Le 31 mars 1989, il a déposé une demande analogue pour 1989 et indiqué sous la rubrique "Gains professionnels bruts pendant l'année précédente" que le montant effectif des gains de son épouse s'était élevé à plus de 280.000 schillings en 1988.

Dans un mémorandum du 4 avril 1989, la Division du personnel lui a fait observer que, étant donné que ce chiffre dépassait le plafond autorisé pour 1988 (240.432 schillings), son épouse ne pouvait pas être considérée comme personne à charge pour cette année-là, et que l'Agence déduirait le trop-perçu de son traitement. Par lettre du 16 mai, il a demandé un réexamen de son cas au sens de l'article 12.01.1 D) 1), le Directeur général a maintenu la décision dans une lettre du 31 mai, et le requérant a formé un recours devant le Comité paritaire de recours, en vertu des dispositions de l'article 12.01.1 D) 2), le 26 juin. Dans son rapport du 25 août, le Comité a recommandé le rejet du recours, au motif qu'il n'invoquait pas, contrairement aux exigences de l'article 12.01, "la non-observation de ses conditions d'emploi". Par lettre du 14 septembre 1989, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a informé le requérant qu'il avait accepté cette recommandation.

B. Le requérant fait observer que le taux de change appliqué pour convertir en schillings le montant calculé en dollars à New York pour 1988 - le taux comptable applicable en janvier 1988 - était légèrement supérieur à 11 schillings pour 1 dollar. Or, en raison de la chute du cours du dollar, l'Agence a fixé des taux de change minimaux pour la conversion en schillings de tous les autres éléments de rémunération libellés dans cette monnaie. En 1988, le taux minimum a oscillé entre 14,20 et 17,63 schillings pour 1 dollar. Si le Directeur général avait pris fût-ce le taux le moins favorable afin de fixer le plafond aux termes de l'article 5.03.2 D) ii), le montant exprimé en schillings aurait été de 297.390 schillings et les gains de son épouse - 284.132 schillings - auraient été inférieurs à ce plafond. Le Directeur général a omis de tenir compte de ce facteur déterminant, sa décision était erronée, et l'épouse du requérant aurait dû être considérée comme une personne à sa charge en 1988.

C. L'Agence fait remarquer que, conformément à l'article II, paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal ne peut connaître que des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel. Le requérant ne peut pas former sa requête en vertu de l'article II(5), étant donné que l'Agence a respecté totalement les conditions de son engagement et les dispositions du Statut et du Règlement du personnel.

En outre, la requête est irrecevable aux termes de l'article VII(1) du Statut du Tribunal parce que le requérant n'a pas épuisé tous les moyens de recours internes. Il savait dès la fin de 1988 que les gains de son épouse dépasseraient le plafond fixé et, par suite, il aurait dû avoir formé un recours interne dans un délai de deux mois pour contester ce plafond. Le fait qu'il n'ait pas révélé le véritable montant de ces gains avant le mois de mars 1989

n'est pas une raison suffisante pour prolonger le délai fixé pour le recours.

En tout état de cause, sa requête est infondée. Il ne fait valoir aucun droit à l'application d'un taux de change minimum. Un tel taux ne s'applique ni au traitement de base, ni à l'indemnité d'affectation, ni à l'indemnité de cessation de service, ni à la réparation accordée en cas de lésion subie ou de maladie contractée dans l'exercice de fonctions au service de l'Agence. Le système des Nations Unies ne prévoit aucune garantie générale contre les fluctuations de la monnaie. L'Agence explique comment la méthode qui consiste à fixer un plafond protège néanmoins effectivement les intérêts des fonctionnaires, quelles que soient les fluctuations du dollar par rapport à la monnaie locale.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que le Tribunal est compétent. Il allègue la non-observation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel en ce que le Directeur général n'a pas tenu compte des fluctuations du taux de change en exerçant son pouvoir d'appréciation conformément à l'article 5.03.2 D) ii).

Sa requête est recevable dans la mesure où il a respecté les délais fixés dans les articles 12.01.1 D) 1) et 2) pour les recours internes. Le Directeur général et le Comité paritaire de recours ont considéré ses recours comme recevables, et l'Agence n'a pas fait d'objections à la recevabilité auparavant. Aux termes de la circulaire 1207 et de l'article 5.03.1 F), les membres du personnel ne sont pas tenus de déclarer tout changement concernant les gains de leur conjoint, mais uniquement les changements relatifs au statut de personne à charge et aux gains réels. La question controversée est de savoir si un changement est survenu en 1988 dans le statut de l'épouse du requérant. Il ne pouvait former un recours tant que l'Agence n'avait pas rejeté sa réclamation, ce qu'elle n'a fait que le 4 avril 1989.

Quant au fond, il explique qu'il ne conteste pas la procédure consistant à fixer le taux de change comptable. En fixant le plafond pour 1988, le Directeur général n'a pas tenu compte de la diminution du taux de change : il aurait dû exercer son pouvoir d'appréciation en vertu de l'article pertinent en fixant un taux minimum comparable à celui qui est applicable à d'autres éléments de rémunération. Ce que le requérant demande au Tribunal, c'est de statuer non pas sur ce que le taux devrait être, mais de dire que ce taux ne devrait pas être inférieur à 14,20 schillings pour 1 dollar, soit le chiffre le plus bas adopté pour la conversion des autres éléments de rémunération. Si ce taux avait été appliqué, les gains de l'épouse du requérant seraient restés au-dessous du plafond fixé et elle aurait conservé son statut de personne à charge en 1988. Il explique pourquoi la formule utilisée ne fournit pas les garanties que l'Agence prétend qu'elle offre.

E. Dans sa duplique, l'Agence développe son argumentation sur la compétence du Tribunal, la recevabilité et le fond. Elle maintient en particulier qu'il n'existe aucune base légale permettant d'appliquer, comme le demande le requérant, à l'indemnité pour personne à charge, le taux de change minimum établi pour convertir en schillings d'autres éléments du traitement et des indemnités. Le plafond du revenu du conjoint d'un fonctionnaire de la catégorie des services organiques n'est pas fixé dans le Statut et le Règlement mais est soumis à l'appréciation du Directeur général. En déterminant le plafond pour 1988, celui-ci a appliqué la méthode "à deux étages", recommandée par le CCQA, et il n'y avait aucune raison solide pour utiliser un taux de change minimum à cette fin.

CONSIDERE :

1. Les barèmes des traitements des catégories professionnelles et des catégories supérieures à l'Agence établissent deux taux pour chaque grade et chaque échelon, l'un - le taux "avec personne à charge" - s'applique aux membres du personnel ayant un conjoint ou un enfant à charge, et l'autre - le taux "sans personne à charge" - aux membres du personnel sans conjoint ni enfant à charge. Le barème des ajustements de poste comporte également un taux avec personne à charge et un taux sans pour chaque grade et chaque échelon.

2. L'article 5.03.2 D) du Règlement provisoire du personnel de l'Agence définit le terme "conjoint à charge" comme suit :

"... un conjoint dont les gains professionnels bruts ne dépassent pas le moins élevé des deux montants ci-après :

i) le traitement de base brut du fonctionnaire; ou

ii) le montant fixé à cette fin par le Directeur général avec effet du 1er janvier de chaque année." (Traduction du greffe).

3. En mars 1988, le requérant a déposé une demande en vue d'obtenir le droit de considérer son épouse comme étant une personne à charge en 1988, et a estimé ses gains professionnels pour cette année-là à 190.000 schillings autrichiens. Comme ce revenu était inférieur au plafond fixé pour 1988, le traitement et l'ajustement de poste du requérant ont été payés au taux en vigueur en 1988 pour les membres du personnel ayant une personne à charge. En fait, les gains professionnels bruts de son épouse en 1988 se sont avérés supérieurs au plafond fixé, mais c'est seulement en mars 1989 qu'il en a informé l'Agence, faisant état d'un montant réel qui dépassait le plafond de 43.700 schillings. En conséquence, il a été informé le 4 avril 1989 que son épouse ne serait pas considérée, en 1988, comme personne à charge. Il a demandé la révision de cette décision au Directeur général, qui l'a maintenue le 31 mai 1989. Le requérant a formé un recours le 26 juin 1989 devant le Comité paritaire de recours, mais le Comité a recommandé que le recours ne soit pas pris en considération au motif qu'il ne portait pas sur la non-observation de ses conditions d'emploi. Le Directeur général a accepté cet avis et a maintenu la décision contestée.

Sur la recevabilité

4. L'Agence allègue que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la requête, étant donné que celle-ci n'invoque pas, contrairement à ce que prévoit l'article II(5) du Statut du Tribunal, l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel. Le requérant répond que la décision du Directeur général fixant le montant en vertu de l'article 5.03.2 D) ii) était erronée du fait qu'elle ne prenait pas certaines questions en considération. C'est la thèse qu'il a développée devant le Comité paritaire de recours.

5. Etant donné que ses objections concernent une décision du Directeur général prise en vertu de son pouvoir d'appréciation, le Tribunal est compétent pour en connaître et l'allégation de l'Agence est rejetée.

6. L'Agence fait valoir que la requête est irrecevable parce que le requérant a omis de recourir contre la perte du statut de personne à charge de son épouse dans les deux mois suivant la fin de l'année 1988, date à laquelle, au plus tard, il a su que le revenu de son conjoint pour cette année-là dépassait le plafond fixé et parce que, en vertu de l'article 5.03.1 F) du Règlement, il était tenu d'aviser l'Agence dès qu'il était lui-même informé de ce montant.

La contestation du requérant porte sur une décision administrative contenue dans un mémorandum daté du 4 avril 1989 qui retirait à son épouse le statut de personne à charge pour 1988. Tant que cette décision n'était pas intervenue et ne lui avait pas été notifiée, il n'était pas affecté défavorablement par la décision du Directeur général concernant le montant du plafond. C'est pourquoi le délai pour son recours interne court à compter de la date à laquelle la décision du 4 avril 1989 lui a été notifiée. Etant donné qu'il a formé sa demande de révision le 16 mai 1989, il a respecté le délai, il a donc épuisé les moyens de recours internes et sa requête est recevable.

Sur le fond

7. Le requérant allègue que, en fixant le montant visé à l'article 5.03.2 D) ii) du Règlement, le Directeur général a omis de tenir compte des circonstances exceptionnelles affectant la relation de ce montant avec les traitements de la catégorie des services organiques. Il soutient que le Directeur général aurait dû tenir compte de la diminution du taux de change du dollar des Etats-Unis en fixant le montant en schillings maximum du revenu d'un conjoint à charge pour 1988 et ainsi exercer son pouvoir d'appréciation afin de maintenir le rapport entre les traitements de la catégorie des services organiques et ce plafond. Il aurait pu le faire en fixant pour le taux de change dollar/schilling un taux de change plancher tel que celui qui est appliqué à d'autres éléments du traitement et des indemnités. Il ne demande pas, comme il l'expose, l'introduction d'un tel taux plancher sur la base du droit, mais il estime qu'en déterminant le plafond, le Directeur général devrait exercer son pouvoir d'appréciation au lieu de s'en tenir aveuglément à un taux qu'il considère comme irréaliste.

8. L'Agence explique comment le Directeur général a pris sa décision. La définition de conjoint à charge que le Comité consultatif pour les questions administratives a recommandée en juillet 1980 était un conjoint

"... dont les gains professionnels ne dépassent pas l'échelon le plus bas du barème des traitements bruts de la catégorie des services généraux des Nations Unies applicable au lieu de travail du conjoint du fonctionnaire qui était en vigueur le 1er janvier de l'année en question; toutefois, dans le cas des membres du personnel de la catégorie des services organiques ou des catégories supérieures, le montant ne sera pas inférieur au traitement correspondant au niveau d'entrée le plus bas du barème des traitements (c'est-à-dire G.2, échelon 1, à New York)."

(Traduction du greffe).

Se conformant à cette recommandation, le Directeur général par intérim a décidé, le 6 janvier 1981, que le plafond fixé pour les conjoints des membres du personnel de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures serait déterminé, aux termes de l'article 5.03.2 D) ii) du Règlement, comme "le traitement brut afférent au niveau le plus bas du barème des traitements des services généraux applicable au lieu de travail du conjoint du fonctionnaire", à condition toutefois que "ce montant ne soit en aucun cas inférieur au traitement brut correspondant au niveau le plus bas du barème des traitements de la catégorie des services généraux applicable à New York". Il a décidé en outre que la "date de référence" serait le 1er janvier de chaque année.

Le barème des traitements des membres du personnel de la catégorie des services généraux à Vienne est fixé et libellé en schillings autrichiens. Le niveau d'entrée le plus bas du barème des traitements de la catégorie des services généraux applicable à Vienne est l'échelon 1 du grade G.3 au lieu de l'échelon 1 du grade G.2 à New York. Afin de déterminer lequel des deux montants est le plus bas, le montant en dollars doit être converti en schillings. La conversion se fait en appliquant le "taux de change comptable" des Nations Unies qui prend effet au 1er janvier. Ce taux de change est fixé chaque mois par consultation.

Sur la base du taux de change comptable des Nations Unies de 11,10 schillings autrichiens pour 1 dollar, le traitement brut afférent au grade G.2, échelon 1, à New York s'élevait à 232.467 schillings en 1988. A Vienne, le traitement brut correspondant au grade G.3, échelon 1, était de 240.432 schillings la même année. Par décision du 22 février 1988, le Directeur général a fixé le plafond du revenu pour 1988 à ce dernier montant, à savoir 240.432 schillings.

9. Le Tribunal dispose de pouvoirs limités pour contrôler une décision qui relève de l'appréciation du Directeur général, l'un des motifs admissibles étant l'omission de tenir compte de faits essentiels. Bien que le requérant ait présenté sa requête comme étant fondée sur le fait que le Directeur général n'a pas pris en considération des faits déterminants, tel n'est pas le cas. Ce qu'il soutient en réalité, c'est que le Directeur général aurait dû prendre une décision différente fondée sur des considérations différentes, en effectuant un calcul différent et en appliquant un taux de change différent.

10. Le Directeur général a toute latitude pour déterminer le plafond de revenu au sens de l'article 5.03.2 D) ii) du Règlement et en le faisant il s'est conformé à la pratique établie depuis 1981. Il n'est pas obligé d'appliquer des taux de change plancher, même si ces taux peuvent être appliqués à d'autres éléments du traitement et des indemnités, mais il est en droit, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, d'effectuer le calcul de la même manière que les années précédentes. En conséquence, il n'existe aucun motif d'annuler la décision.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner