

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire BURNELL

Jugement No 1292

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Colin Burnell le 26 novembre 1992 et régularisée le 3 décembre 1992, la réponse de l'UPU du 1er février 1993, la réplique du requérant du 18 mars et la duplique de l'Union du 23 avril 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 4.8 du Statut du personnel et les dispositions 102.1 et 111.3(2) du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU et les articles 2(2), 5(1), 7 et 8 du Règlement du Service de traduction anglais;

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. L'employeur du personnel du Service de traduction anglais du Bureau international de l'UPU est le Groupe linguistique anglais de l'Union, organe autonome. Aux termes de l'article 2(2) du Règlement dudit service, le Comité directeur du service, ou son président, agit en qualité de "porte-parole" du groupe. L'article 5(1) prévoit que le "Bureau international assure, en sa qualité de mandataire du [Groupe], le fonctionnement et la gestion du [Service] sur la base des dispositions des Actes de l'Union et des décisions prises par le Conseil exécutif et par le Comité directeur [du Service] ou son Président". Aux termes de l'article 7, les membres du personnel du service "bénéficient du même statut que les fonctionnaires internationaux et des mêmes conditions de service que le personnel du Bureau international de l'UPU..."

Le requérant, ressortissant britannique, est entré au Service de traduction anglais en juillet 1967 en qualité de traducteur de grade P.2 au Bureau international de l'Union à Berne. Il a obtenu une promotion aux grades P.3 en 1969 et P.4 en 1977. Par lettre du 3 mai 1988 adressée au Directeur général du Bureau, le porte-parole du groupe a annoncé la décision du Comité directeur de reclasser le poste du requérant au grade P.4/P.5, de le nommer "chef du Service de traduction anglais", et de le promouvoir au grade P.5 à compter du 1er juillet 1988. Dans une lettre du 10 mai 1988, le Directeur général informait le requérant de son nouveau titre et de sa promotion au grade P.5.

Par lettre du 25 avril 1989, le porte-parole du groupe, en sa qualité de président du Comité directeur, a demandé au Directeur général d'envisager de conférer le statut diplomatique au requérant, soulignant que "d'autres membres du personnel du Bureau international", promus après lui, bénéficiaient déjà de ce privilège. Dans sa réponse en date du 12 juin, le Directeur général a déclaré que, en qualité de mandataire du groupe, il ne pouvait que communiquer les décisions de celui-ci au personnel. Par lettre du 21 juillet, le porte-parole a prié le Directeur général de notifier au gouvernement suisse la décision du groupe de promouvoir le requérant et de lui demander de lui accorder les privilèges et immunités correspondant à son nouveau grade. Par lettre du 8 septembre, le Directeur général a rejeté cette demande, au motif que le grade du requérant était plus élevé que ne le permettaient les normes de classification du Bureau.

Dans une lettre adressée au Directeur général le 12 mars 1992, le requérant faisait mention d'une brochure du Bureau qui exposait les privilèges et immunités de ses fonctionnaires en Suisse. Il déclarait qu'il venait juste d'en avoir connaissance pour la première fois, affirmait son droit au statut diplomatique accordé aux fonctionnaires de son grade, et en réclamait le bénéfice à titre rétroactif ainsi que des indemnités pour préjudice matériel et moral. Dans une lettre du 14 avril, le Directeur général l'a informé que le fait qu'il n'ait eu connaissance de la brochure qu'à une date récente ne justifiait pas le réexamen de son cas.

Par lettre du 1er mai, le requérant a demandé au Directeur général, compte tenu de l'absence de forclusion, de

réexaminer sa décision. Par lettre du 21 mai, le Directeur général informait le requérant d'un échange de correspondance avec le porte-parole et expliquait que, comme celui-ci n'avait pas réagi à sa lettre du 8 septembre 1989 - dont il joignait copie -, il ne voyait aucune raison de rouvrir l'affaire.

Le 4 juin 1992, le requérant a fait appel auprès du Comité paritaire de recours en vertu de la disposition 111.3(2) du Règlement du personnel. Dans son rapport en date du 3 août, le comité a recommandé le rejet de l'appel, estimant que le requérant n'avait pas la qualité de fonctionnaire du Bureau international, que les postes de chef de service sont classés P.4 et non pas P.4/P.5 comme en a décidé le Groupe linguistique anglais, que la Suisse n'accordait les privilèges diplomatiques que dans l'intérêt de l'Union et non dans celui du fonctionnaire, et que le fait de savoir qui devait en bénéficier était laissé à l'appréciation de cette organisation. Par lettre en date du 10 août 1992, que le requérant a reçue le 3 septembre et qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a approuvé la recommandation du comité.

B. Le requérant soutient que le Directeur général a agi arbitrairement en refusant de demander au gouvernement suisse de lui accorder, ainsi qu'à sa femme, le statut diplomatique. L'article 7 du Règlement du Service de traduction anglais confère aux membres dudit service le même statut et les mêmes conditions d'emploi qu'au personnel du Bureau international. Le nombre des fonctionnaires de grade P.5 et au-dessus qui peuvent bénéficier du statut diplomatique est limité mais, tant que le "quota" n'est pas atteint, tous ces fonctionnaires ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques aux termes d'accords passés entre le gouvernement suisse et l'Union. C'est la raison pour laquelle le traitement que le Directeur général réserve au requérant est entaché de partialité.

En laissant entendre, dans sa lettre au porte-parole du 8 septembre 1989, que sa promotion n'était pas valable parce qu'elle ne tenait pas compte des normes de classification de l'Union, le Directeur général a violé les règles de la bonne foi. Cette promotion est conforme aux normes plus exigeantes établies par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). En tout état de cause, le Bureau a donné son approbation préalable à sa promotion, que le Groupe linguistique anglais avait décidée en vertu des pouvoirs que le Bureau lui avait délégués.

Il conteste d'autres raisons que le Directeur général a reprises du rapport du Comité paritaire de recours. Si l'octroi du statut diplomatique est simplement "un moyen ... de permettre aux fonctionnaires d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions possibles", pourquoi le requérant serait-il le seul fonctionnaire en Suisse à se voir refuser ce statut ? Dans la mesure où la pratique traditionnelle de l'Union est de s'efforcer d'obtenir l'immunité diplomatique pour tout le personnel des catégories professionnelles supérieures, le fait que le Directeur général s'en écarte constitue un abus de son pouvoir d'appréciation.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 10 août 1992, d'ordonner au Directeur général d'informer le gouvernement suisse de sa promotion au grade P.5, et de l'inviter à lui délivrer, ainsi qu'à sa femme, des cartes de légitimation de la "série C", qui impliquent la jouissance du statut diplomatique. Il demande également 10 000 francs suisses par an à titre de dommages-intérêts du 1er juillet 1988 jusqu'à la date de délivrance des documents susvisés et 10 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union soutient que la décision du groupe de promouvoir le requérant au grade P.5 était en violation des normes de classification du Bureau, qui stipulent que les chefs d'un service constituant une "unité administrative" auront le grade P.4 et les chefs de section celui de P.5 ou D.1. Le Directeur général n'est pas tenu de demander le statut diplomatique pour le requérant, qui n'est que chef de service.

Ce statut n'est pas un droit, mais a pour but de permettre au personnel d'exercer ses fonctions officielles dans les conditions les plus favorables. La demande de dommages-intérêts du requérant de 10 000 francs suisses par an à partir de 1988 montre qu'il fait passer ses intérêts propres avant ceux de l'Union.

L'UPU s'efforce de rectifier plusieurs points de fait sur lesquels le requérant s'appuie. Dans la mesure où ses fonctions de contrôle sont inférieures aux exigences de la CFPI pour le grade P.5, sa promotion n'est pas non plus conforme aux normes établies par cette commission. Comme les fonctions de chef d'un service de traduction ne sont pas équivalentes à celles d'un chef de section, il doit être censé avoir fait l'objet d'une promotion ad personam. Le Directeur général n'a pas coutume de demander des privilèges diplomatiques en faveur des fonctionnaires auxquels il accorde une telle promotion.

L'UPU n'a pas traité le requérant de façon arbitraire. Selon les normes de la CFPI, son poste devrait toujours être classé P.4, comme celui des autres chefs des services de traduction. Par ailleurs, le quota de l'Union ne permettrait

pas à tous de bénéficier du statut diplomatique.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens et s'efforce de réfuter les allégations contenues dans la réponse. Il souligne que c'est le Directeur général lui-même qui l'a promu au grade P.5, et uniquement après que le chef de la Section du personnel eut informé le porte-parole que P.5 était un grade "approprié" à son cas. Le porte-parole ayant informé le Directeur général, par lettre du 25 avril 1989, que sa promotion était "normale" et non ad personam, l'UPU ne peut avancer maintenant des arguments différents. La distinction entre "chef de section" et "chef de service" est par trop subtile : lorsque les anciens "services" du Bureau ont pris le nom de "sections", ils n'ont pas pour autant subi de modifications substantielles.

Ses fonctions sont analogues à celles des autres fonctionnaires P.5 du Bureau, et le nombre de fonctionnaires de la catégorie professionnelle et des services généraux qu'il supervise pendant les sessions du Congrès de l'UPU est supérieur à celui qui est requis par les normes de la CFPI. Par ailleurs, son évaluation du "facteur points" de la CFPI rentre tout à fait dans les limites du grade P.5, sans qu'il soit besoin d'ajouter d'autres points au titre des fonctions de contrôle. L'UPU a tort d'assimiler sa position à celle des chefs d'autres services de traduction car il est le seul P.5. Le quota de l'UPU n'étant pas épuisé à la date de sa promotion, il aurait pu obtenir immédiatement le statut diplomatique.

E. Dans sa duplique, l'UPU développe ses arguments précédents et répond aux points de fait et de droit avancés dans la réplique. Contrairement aux autres organisations de la famille des Nations Unies, l'UPU n'a qu'une seule langue officielle, le français, et n'emploie elle-même aucun personnel pour traduire dans d'autres langues. Une décision du Groupe linguistique anglais - même si elle est conforme à un avis consultatif du chef du personnel du Bureau - n'exige pas que le Directeur général aille au-delà de son mandat et traite le personnel du groupe comme des fonctionnaires du Bureau international lui-même. Les conditions de service des fonctionnaires du Bureau ne sont applicables que par analogie au personnel de la traduction et, en tant qu'employeur, le groupe peut les adapter comme bon lui semble. Les normes générales de la CFPI ne s'appliquent pas à des postes hautement spécialisés tels que ceux des traducteurs. Bien que le quota ne soit peut-être pas un obstacle à l'octroi du statut diplomatique, il ne s'ensuit pas nécessairement que le Directeur général soit obligé de le demander.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré en 1967 au Service de traduction anglais du Bureau international de l'Union postale universelle. Le 3 mai 1988, le Comité directeur du Groupe linguistique anglais, son employeur, a redéfini son poste comme chef du service et l'a reclassé au grade P.4/P.5. En conséquence, il a été promu au grade P.5 avec effet au 1er juillet 1988.

2. Par lettre du 12 mars 1992, il a demandé au Directeur général du Bureau international de lui accorder, ainsi qu'à son épouse, les privilèges et immunités dont bénéficient les membres du personnel au grade qui était le sien depuis 1988. Il demandait la reconnaissance de ses droits avec effet rétroactif et une réparation pour avoir été privé du statut diplomatique. Le Directeur général a rejeté sa demande. Celles touchant le réexamen de son cas et son recours interne ont été également rejetées. Le 10 août 1992, le Directeur général lui a notifié la décision définitive, rejetant les prétentions du requérant. Telle est la décision attaquée.

3. Le 19 avril 1946, le Secrétaire général des Nations Unies et le Conseil fédéral de la Suisse ont conclu un accord concernant les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux sur le territoire de ce pays. L'accord s'applique "par analogie" à l'UPU. Dans une circulaire en date du 1er avril 1987, la Mission permanente de la Suisse auprès des organisations internationales à Genève a expliqué que la carte d'identité de la série C était délivrée aux fonctionnaires internationaux supérieurs assimilés aux agents diplomatiques, et spécifié que les organisations étaient libres d'indiquer les fonctionnaires supérieurs qui pourraient demander le statut diplomatique, à condition que leur catégorie ou leur fonction le justifiât et que la proportion de ces personnes ne dépassât pas 12 pour cent des effectifs globaux.

4. Dans le jugement 122 (affaire Chadsey), le Tribunal a examiné le statut des fonctionnaires du Service de traduction anglais attaché à l'Union. Il a estimé que les groupes linguistiques jouissaient d'une certaine autonomie mais ne constituaient pas des entités juridiques distinctes. Aux termes du Règlement du Service de traduction anglais, celui-ci est dirigé par un comité directeur, mais administré par le Bureau international en qualité de mandataire pour le Groupe linguistique anglais. L'article 7 du Règlement a la teneur suivante :

"L'employeur du Service de traduction anglais est le Groupe linguistique anglais. Néanmoins, les membres du personnel du Service de traduction anglais bénéficient du même statut que les fonctionnaires internationaux et des mêmes conditions de service que le personnel du Bureau international de l'UPU..."

L'article 8 se lit comme suit :

"... Les effectifs, les qualifications et les grades du personnel, ainsi que les décisions concernant leur nomination, promotion et licenciement relèvent de la responsabilité du Comité directeur du Service de traduction anglais, qui recueillera au préalable l'avis du Bureau international et du réviseur principal du Service de traduction anglais."

5. Par lettre en date du 25 avril 1989, le président du Comité directeur du Service de traduction anglais, en sa qualité de porte-parole du groupe, a demandé au Directeur général d'envisager l'octroi du statut diplomatique au requérant, tout en reconnaissant que ce statut n'était pas conféré automatiquement aux fonctionnaires atteignant le rang de P.5 et que la question relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Le 29 mai, le président a écrit de nouveau au Directeur général à ce sujet en qualité de porte-parole du Groupe linguistique anglais. Le 12 juin, le Directeur général a répondu qu'il n'était pas "en mesure de demander aux autorités fédérales suisses l'octroi du statut diplomatique en faveur" du requérant. Le 21 juillet, le porte-parole a de nouveau demandé que des démarches soient entreprises en vue d'accorder au requérant les privilèges diplomatiques. Dans sa réponse en date du 8 septembre, le Directeur général a fait observer que le grade attribué au requérant par le Comité directeur du Service de traduction anglais était plus élevé que le grade prévu selon les normes de classification des postes du Bureau international et que, par conséquent, la demande de statut diplomatique pour le requérant n'était pas fondée. Le porte-parole n'a pas répondu à la lettre du Directeur général.

6. Toute demande du Directeur général aux autorités suisses tendant à conférer le statut diplomatique relève de son pouvoir d'appréciation. C'est à lui de décider si un membre du personnel est un fonctionnaire supérieur assimilé aux agents diplomatiques au sens des instructions de la Mission permanente de la Suisse, si la catégorie ou les fonctions de l'intéressé justifient l'octroi de ce statut et si le fonctionnaire peut entrer dans le quota de 12 pour cent de fonctionnaires éligibles pour ledit statut. En conséquence, le Tribunal n'interviendra qu'en cas de vice de procédure ou d'erreur de droit ou de fait ou si le Directeur général a appliqué un principe erroné ou tiré des conclusions illogiques des faits.

7. Dans sa lettre en date du 8 septembre 1989 adressée au porte-parole du Groupe linguistique anglais, le Directeur général citait l'article 4.8 du Statut du personnel de l'UPU, aux termes duquel la promotion d'un fonctionnaire ne peut être envisagée qu'en fonction des normes de classement établies, ainsi que la disposition 102.1 du Règlement du personnel qui prévoit en annexe qu'un chef de service est classé P.4.

8. Se fondant sur les dispositions de l'article 7 du Règlement du Service de traduction anglais aux termes desquelles les membres de son personnel devraient bénéficier des mêmes conditions de service que les membres du Bureau international, le requérant fait valoir qu'il serait arbitraire de prétendre que les fonctionnaires P.5 des services de traduction ne peuvent acquérir le statut diplomatique. La question n'est pas là. Elle est de savoir si, en raison d'une classification correcte des fonctions qu'il exerce, le requérant aurait dû faire l'objet d'une recommandation en vue d'obtenir le statut diplomatique.

9. Il est indéniable que le reclassement du poste du requérant et sa promotion au grade P.5 ont été décidés par le Groupe linguistique anglais de son propre chef, sans qu'il soit tenu compte des "Normes de classement des postes" figurant en annexe au Règlement du personnel de l'UPU. En outre, le président du Comité directeur du Service de traduction anglais a expressément reconnu, dans sa lettre du 25 avril 1989 au Directeur général, qu'il serait peut-être difficile pour ce dernier de faire droit à sa demande étant donné qu'aucun autre groupe linguistique de l'Union ne comptait de fonctionnaire jouissant du statut diplomatique. Dans ces conditions, le Tribunal ne voit pas en quoi le Directeur général aurait agi arbitrairement ou commis une erreur dans l'appréciation des fonctions et des responsabilités administratives du requérant. Il s'ensuit que la requête visant à ce que le Tribunal ordonne au Directeur général d'inviter les autorités suisses compétentes à délivrer des cartes de légitimation de la série C au requérant et à son épouse doit échouer. Il en va de même de ses autres demandes d'indemnité et de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Sir William Douglas, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
William Douglas
P. Pescatore
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.