

Le Tribunal administratif,

Vu la sixième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. T. B. le 18 novembre 2002 et régularisée le 16 décembre 2002, la réponse de l'Union du 26 mars 2003, la réplique du requérant en date du 28 avril et la duplique de l'UPU du 6 juin 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. Des faits pertinents au présent litige sont exposés dans le jugement 2177, prononcé le 3 février 2003, relatif à la deuxième requête de l'intéressé. Il convient de rappeler que le système de contrôle électronique des présences qui était testé depuis le 15 février 1999, ci-après le «système de pointage», a été généralisé à l'ensemble du personnel du Bureau international de l'UPU à partir du 15 mars 1999. De ce fait, les fonctionnaires ont travaillé selon l'horaire souple, autorisant des heures d'arrivée et de départ variables, pourvu qu'ils respectent des plages horaires fixes pendant lesquelles leur présence au Bureau était obligatoire.

Par l'instruction administrative n° 22/Rev. I, en date du 26 mai 2000, le Directeur général confirma ce qu'il avait annoncé le 30 avril 1999, à savoir qu'étant donné qu'ils ne bénéficiaient pas des règles de compensation du temps de travail, les chefs de division, de section et d'unité étaient dispensés d'utiliser ledit système. Le requérant demanda le réexamen de cette décision le 26 juin 2000. Cette affaire fut portée devant le Tribunal de céans qui, dans son jugement 2177, rejeta la requête pour non-épuisement des voies de recours internes.

Entre-temps, le 24 avril 2002, l'instruction administrative n° 22/Rev. II avait été publiée. Celle-ci, qui annule et remplace l'instruction administrative n° 22/Rev. I, stipule que seuls les directeurs sont dispensés de l'obligation d'utiliser le système de pointage.

Le 23 mai, le requérant demanda le réexamen de l'instruction administrative n° 22/Rev. II, invoquant notamment la violation du principe de l'égalité de traitement. Le Directeur général n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai d'un mois qui lui était imparti, le requérant saisit le Comité paritaire de recours le 23 juillet. Celui-ci rendit son rapport le 15 août, recommandant à l'unanimité le maintien de l'ensemble des dispositions de l'instruction administrative en question. Par un courrier du 21 août 2002, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général fit savoir au requérant qu'il avait décidé de rejeter son recours. En effet, il considérait que celui-ci était irrecevable dès lors qu'il portait sur une instruction administrative susceptible de faire l'objet d'une décision individuelle d'application et non sur une telle décision.

Il convient de préciser qu'à la suite d'un audit sur les missions effectuées par le requérant, ce dernier fit l'objet d'une procédure disciplinaire, accompagnée d'une mesure de suspension, à partir du 16 mai 2002.

B. Le requérant fait valoir que le principe de l'égalité de traitement a été violé étant donné que les directeurs ne sont pas astreints à respecter des horaires de présence obligatoires. A ses yeux, l'unique finalité du système mis en place par l'UPU est de contrôler le temps de présence d'une partie des fonctionnaires.

Selon le requérant, les dispositions de l'instruction administrative litigieuse doivent être appliquées de manière «obligatoire, immédiate et uniforme» à tous les fonctionnaires relevant d'une certaine catégorie. Il explique que

l'instauration du système de pointage a rompu «la relation de confiance qui sous-tendait depuis dix-sept années l'utilisation du système d'horaire souple», ce qui a porté atteinte à sa dignité. En outre, les fonctionnaires qui, comme lui, enregistrent leurs heures d'arrivée et de départ se sentiraient humiliés lors de cette opération lorsqu'ils sont accompagnés de visiteurs.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler les «dispositions pertinentes» de l'instruction administrative n° 22/Rev. II, de reconnaître qu'elle génère une inégalité de traitement et de lui allouer 20 000 francs suisses à titre de réparation. Constatant que l'instruction administrative en question a été publiée «huit semaines» après le dépôt de sa deuxième requête, il demande au Tribunal de reconnaître que l'administration a procédé à cette publication «en vue de se soustraire à la sanction éventuelle» du Tribunal et que ce type de «manoeuvre tactique» n'est pas compatible avec les principes en vigueur au sein de la fonction publique internationale. Il sollicite 20 000 francs à ce titre. Il réclame enfin 5 000 francs de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable à plusieurs titres. Elle rappelle qu'une décision à caractère purement confirmatif n'a pas pour effet de rouvrir un délai de recours. En l'espèce, l'instruction administrative litigieuse se borne à confirmer la décision antérieure consistant à dispenser le personnel dirigeant de l'utilisation du système de pointage; elle ne modifie pas le principe de dispense mais le restreint à la catégorie des directeurs, à savoir huit personnes. En outre, l'UPU souligne que la requête tend à l'annulation d'une instruction administrative. Or un fonctionnaire ne peut demander directement l'annulation de décisions générales lorsque celles-ci doivent normalement faire l'objet de mesures individuelles d'application. Par ailleurs, le requérant n'a pas apporté la preuve qu'il a subi un préjudice; l'intéressé, qui avait le grade P.5 «sans avoir la charge d'une direction», a largement profité des avantages de l'horaire souple et n'a été soumis au système de pointage, tel que mis en place par l'instruction administrative du 24 avril 2002, que jusqu'au 16 mai 2002, date à laquelle il a fait l'objet d'une mesure de suspension. Enfin, la défenderesse fait observer que les conclusions tendant à l'allocation d'indemnités sont irrecevables dans la mesure où les conclusions principales le sont.

A titre subsidiaire, l'Union relève que la situation de fait et de droit des cadres dirigeants est différente de celle des autres fonctionnaires : la dispense d'utiliser le système de pointage dont bénéficient les cadres n'est que le corollaire des devoirs et responsabilités leur incombant car, bien souvent, leur niveau de responsabilités requiert plus de quarante heures de travail hebdomadaires. Contrairement aux allégations du requérant, le fait de se soumettre à l'horaire souple ne constitue pas un devoir mais un droit supplémentaire. En effet, ce système permet à l'intéressé d'adapter ses horaires de travail dans un cadre plus large et de prendre des congés additionnels. La défenderesse ajoute qu'un employeur qui souhaite s'assurer, au moyen d'un système d'enregistrement électronique, de la présence effective de ses employés pendant les heures de travail minimales ne saurait être accusé de faire preuve de discrimination.

Par ailleurs, l'UPU considère que le contrôle du temps de présence des fonctionnaires du Bureau international ne porte nullement atteinte à la dignité de ces derniers. Au contraire, il s'agit d'un acte de bonne administration. Le requérant a, selon elle, constamment cherché à «abuser du système et à obtenir frauduleusement des avantages indus». Elle estime qu'il est de son intérêt de lutter contre de tels abus et que celui-ci l'emporte manifestement sur la protection des prétendus intérêts légitimes du requérant.

L'Union, pour qui le comportement du requérant relève de la «quérulence», qualifie la requête d'abusives et demande au Tribunal de condamner l'intéressé aux dépens.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable. Il rejette catégoriquement l'argumentation de l'UPU selon laquelle un fonctionnaire désireux de contester l'instruction administrative n° 22/Rev. II ne disposerait pour ce faire que des délais de recours applicables à l'instruction administrative n° 22/Rev. I.

Sur le fond, le requérant allègue que l'Union a porté atteinte à sa dignité en violant l'un des principes majeurs de la fonction publique internationale, à savoir l'égalité de traitement entre des agents se trouvant dans une même situation de droit et de fait. Il s'applique à démontrer que les «attaques personnelles» offensantes qu'elle a formulées à son endroit, et qui constituent à ses yeux une atteinte supplémentaire à sa dignité, sont manifestement infondées. Par ailleurs, sa prétendue quérulence n'est que la conséquence inévitable de la «logique d'affrontement» dans laquelle se positionne l'administration. En effet, les multiples procédures diligentées par cette dernière à son encontre l'ont amené à entamer un certain nombre de procédures de recours en vue de faire respecter ses droits.

E. Dans sa duplique, l'UPU déplore le «ton particulièrement édifiant» des écritures du requérant. Constatant que ce

dernier n'a pas fourni de nouveaux éléments dans sa réplique, elle confirme l'argumentation développée dans son mémoire en réponse et maintient ses conclusions.

## CONSIDÈRE :

1. La carrière du requérant à l'UPU est décrite dans les jugements 1929 et 2251, auxquels il convient de se référer.

Le présent litige est lié à la mise en œuvre du système de contrôle électronique des présences imposé aux fonctionnaires de l'Union. C'est la dernière modification de la réglementation interne en la matière qui est actuellement en cause, à savoir l'instruction administrative n° 22/Rev. II du 24 avril 2002. Celle-ci, qui a été édictée par le Directeur général, stipule que tous les agents de l'Union sont astreints à l'obligation de pointer, à l'exception des directeurs (soit huit personnes).

Le requérant, qui occupait au moment des faits un poste de grade P.5 sans pour autant avoir la charge d'une direction, a vu dans la nouvelle réglementation une violation du principe de l'égalité de traitement.

2. N'ayant pas obtenu satisfaction en instance interne, l'intéressé s'adresse au Tribunal de céans, demandant implicitement l'annulation de la décision attaquée, l'annulation des «dispositions pertinentes» de l'instruction administrative litigieuse, 20 000 francs suisses à titre de réparation des préjudices subis, 20 000 francs de «dommages et intérêts dissuasifs» parce que, selon lui, l'adoption de ladite instruction constitue une manœuvre tactique de la part de l'UPU, ainsi que 5 000 francs de dépens.

Il se plaint d'une inégalité de traitement et de «violations continues des conditions d'emploi».

L'Union conclut au rejet de la requête, qu'elle tient pour irrecevable et subsidiairement mal fondée.

3. La demande de réparation fondée sur les prétendues manœuvres frauduleuses de l'UPU consistant en l'adoption de l'instruction administrative contestée n'a pas fait l'objet d'une procédure de recours interne. Faute d'épuisement des voies de recours internes, elle est irrecevable.

Le requérant a également soumis au Tribunal différentes conclusions en constatation de droit. Celles-ci sont acceptables en tant que motifs à l'appui des conclusions à fin d'annulation et d'octroi de prestations annexes mais, pour le surplus, elles sont, comme telles, irrecevables, faute d'intérêt juridique (voir le jugement 2251, au considérant 6).

4. L'Union oppose en outre à la requête deux fins de non-recevoir.

a) Elle soutient tout d'abord que l'instruction administrative n° 22/Rev. II ne constitue pas une «décision» attaquable dès lors qu'elle se borne à confirmer une décision antérieure. Elle ne pourrait ainsi être qualifiée de décision, soit un acte ayant une incidence sur la position juridique du fonctionnaire.

En l'occurrence, toutefois, le Directeur général ne s'est pas borné à confirmer une décision antérieure, avec cette conséquence que l'acte attaqué n'aurait pas d'incidence sur la position juridique des fonctionnaires concernés (voir par exemple les jugements 759 et 1983). Au contraire, comme son texte l'indique expressément, la nouvelle instruction administrative a annulé et remplacé la précédente, après en avoir modifié la teneur. Il s'agit donc là d'un nouvel acte d'autorité régissant le système de contrôle électronique des présences et remplaçant totalement le précédent. Toutes conditions remplies, il est attaquable comme tel. Il importe peu, à cet égard, que le nouvel acte reprenne certaines dispositions ayant déjà figuré dans l'acte précédent.

Le moyen n'est donc pas fondé.

b) En se référant à la jurisprudence selon laquelle, en principe, une décision générale devant faire l'objet d'une décision individuelle d'application ne peut être attaquée directement devant le Tribunal, mais seulement mise en cause à l'occasion d'une requête dirigée contre cette dernière décision, l'Union fait également valoir que l'instruction administrative litigieuse est dépourvue d'effets juridiques directs sur les agents et ne pourrait être mise en cause qu'à l'occasion d'une décision individuelle d'application. Ainsi, la contestation par le requérant de cette instruction administrative elle-même serait-elle irrecevable. L'UPU relève que la présente affaire constitue la

seconde procédure ouverte par le requérant sur le même sujet mais constate que, «dans l'intervalle, [l'intéressé] n'a pas saisi l'occasion de demander une décision individuelle».

Il y a toutefois lieu de distinguer les instructions adressées à l'administration sur la manière d'appliquer la loi mais sans incidence directe sur la situation juridique des agents, des actes administratifs imposant des obligations aux fonctionnaires eux-mêmes, notamment des actes s'adressant à un nombre indéterminé de fonctionnaires.

En l'occurrence, l'instruction administrative litigieuse est directement applicable à tous les fonctionnaires concernés, en astreignant certains d'entre eux à pointer lors de leurs entrées et sorties de leur lieu de travail. Elle ne suppose pas de décisions individuelles d'application. Selon la jurisprudence du Tribunal, une mesure de caractère réglementaire, qui s'applique d'une manière générale à une catégorie de fonctionnaires auxquels elle est susceptible de porter préjudice, peut être attaquée directement, sans qu'il soit nécessaire d'attendre un litige individuel (voir le jugement 2244, au considérant 8, et les jugements 1451 et 1618 auxquels il renvoie), lorsqu'elle est directement applicable (voir les jugements 1786, au considérant 5, et 1852, au considérant 3).

Par conséquent, ce moyen également n'est pas fondé.

5. Selon le requérant, l'obligation de pointer porte atteinte à sa dignité et viole le principe de l'égalité de traitement dès lors que les directeurs en sont affranchis.

Le droit à l'égalité de traitement permet d'exiger que des cas identiques ou semblables soient traités de façon identique et que des cas dissemblables soient traités en fonction de leur dissemblance (voir les jugements 347, au considérant 4, 754, au considérant 6, 1864, au considérant 5, 1990, au considérant 7, 2194, au considérant 6 a), 2252, au considérant 6 a), et 2262, au considérant 6 b)).

a) Un fonctionnaire a droit au respect de sa dignité et une organisation se doit de ne pas porter atteinte à celle-ci sans nécessité (voir, par exemple, les jugements 1724, au considérant 12, et 2116, au considérant 5).

Toutefois, il est devenu courant, surtout depuis l'introduction des horaires flexibles, que les travailleurs de nombreuses entreprises, relevant du secteur public comme du secteur privé, soient astreints à un contrôle automatique et systématique de leurs entrées et sorties. Cette obligation, destinée en partie à clarifier les rapports entre les partenaires sociaux, ne saurait en aucun cas être tenue pour une atteinte à l'honneur du travailleur ou du fonctionnaire.

b) Le requérant ne voit pas de différence déterminante entre la situation d'un directeur et celle d'un autre fonctionnaire.

L'Union explique pour sa part que les directeurs sont dans une situation de fait et de droit différente de celle des autres fonctionnaires : alors que ceux-ci ont un droit à la compensation de leurs heures supplémentaires, les directeurs, en tant que fonctionnaires de rang supérieur exerçant de hautes responsabilités, peuvent être tenus de dépasser le temps de travail hebdomadaire normal sans obtenir pour cela de compensation. Cette différence dans leur statut permet de justifier une réglementation différente quant à l'obligation de se soumettre au contrôle électronique des entrées et des sorties.

Cette explication est convaincante. Une différence de traitement quant à l'obligation de pointer se rencontre également dans d'autres entreprises, sans doute pour des motifs similaires. De même, le Tribunal a déjà eu l'occasion de relever l'existence de différences en matière d'horaire de travail entre les fonctionnaires de rang supérieur et les autres (voir le jugement 1460, au considérant 11), ce qui peut aussi justifier une réglementation différente quant au contrôle électronique.

C'est en vain que le requérant critique la gestion de l'UPU, en arguant qu'à son avis il eût été possible de renoncer au pointage ou de l'aménager différemment. En effet, ces questions, qui relèvent de la gestion de l'Union, sont du ressort du Directeur général et non du Tribunal.

C'est aussi à tort que le requérant invoque que l'Union se proposait de ne pas appliquer l'instruction administrative telle quelle, mais d'y apporter des dérogations. En effet, cette instruction est seule attaquée et soumise à l'examen du Tribunal.

c) Le requérant voit encore une inégalité de traitement inadmissible et une atteinte inacceptable à sa dignité dans le

fait que des visiteurs peuvent constater que les directeurs sont affranchis du devoir de pointer, mais pas lui. L'Union indique que l'intéressé ne s'est jamais trouvé dans une telle situation.

Le requérant attribue une importance exagérée à une telle hypothèse. Il ne fait pas de doute qu'actuellement des visiteurs ne manqueraient pas de comprendre la nécessité de procéder à de tels contrôles administratifs. L'obligation de pointer n'est donc pas propre à déconsidérer les fonctionnaires concernés.

Le moyen du requérant n'apparaît donc pas fondé.

6. Le rejet de la conclusion principale à fin d'annulation entraîne celui de la demande d'indemnités.

7. L'UPU, qui l'emporte sur l'essentiel, demande que ses dépens soient mis à la charge du requérant.

Dans le cas d'espèce, le Tribunal n'estime pas devoir accéder à cette demande.

Par ces motifs,

#### DÉCIDE :

La requête est rejetée, ainsi que la conclusion de l'UPU tendant à ce que le requérant soit condamné aux dépens.

Ainsi jugé, le 14 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet