

SOIXANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire DUBRET

Jugement No 804

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications, formée par M. Fernand Dubret le 25 avril 1986 et régularisée le 9 juin, la réponse de l'UIT en date du 10 septembre, la réplique du requérant du 9 octobre et la lettre de l'UIT datée du 7 novembre 1986 informant le Président du Tribunal qu'elle n'entendait pas déposer de mémoire en duplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 2.1 a) du Statut du personnel de l'UIT, l'article II.1.1, paragraphe 2 a) du Règlement du personnel et l'Ordre de service No 111(Rév.2) du 1er juillet 1981 sur le classement des emplois, notamment ses paragraphes 2, 3.3 et 3.3.3;

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 allégués suivants;

A. Entré au service de l'UIT en 1952, le requérant, ressortissant français, fut affecté, en 1975, au Groupe des ingénieurs du Département de la coopération technique, au grade P.3. Il obtint à compter du 1er janvier 1980 une indemnité spéciale de fonctions au grade P.4, grade qui était le sien jusqu'à son départ en retraite, le 31 décembre 1985. Le 12 mars 1984, le Département du personnel demanda qu'une nouvelle description de son poste soit établie. Le requérant remplit à cet effet un formulaire d'enquête. Les procédures de classement des emplois sont prévues dans l'Ordre de service No 111(Rév.2) en date du 1er juillet 1981. Conformément à ce texte, le Département du personnel établit, le 30 juillet 1984, un rapport de classement du poste du requérant, rapport qui contenait une recommandation adressée au Secrétaire général et tendant au maintien du poste au grade P.4, et dont le requérant eut connaissance au mois d'octobre 1984, dans des conditions qui font l'objet de controverse entre les parties. Quoi qu'il en soit, à partir du 10 octobre plusieurs mémorandums furent échangés à ce sujet entre le Département du personnel et le requérant, qui alléguait des irrégularités dans la procédure suivie et des erreurs de fond dans le rapport. Dans un mémorandum daté du 16 octobre 1984, le chef du Département du personnel fit part au requérant de l'approbation, par le Secrétaire général, du rapport de classement. Dans un mémorandum du 22 janvier 1985, le Vice-Secrétaire général renvoya le requérant aux dispositions de l'ordre de service susmentionné. Le 30 janvier, le requérant formula une demande de révision du classement de son emploi devant le Comité de révision du classement, qui, dans son rapport du 26 novembre 1985, recommanda que la demande soit déclarée irrecevable faute d'avoir été soumise dans les délais impartis par l'ordre de service. Le Secrétaire général ayant entériné cette recommandation le 23 janvier 1986, le requérant forma un recours devant le Comité d'appel le 3 février. Dans son rapport du 10 avril, le comité, tout en constatant un manque de clarté dans la procédure prévue par l'Ordre de service No 111(Rév.2), notamment pour ce qui concerne le délai imparti au requérant pour saisir le Comité de révision du classement, conclut à la forclusion. Le rapport du Comité d'appel fut notifié, le 11 avril, au requérant, qui déposa la présente requête le 25 avril. Par une lettre du 5 juin 1986, le Secrétaire général informa le requérant qu'il rejetait le recours comme irrecevable.

B. Le requérant soutient que la procédure suivie pour établir la nouvelle description de son poste fut en contradiction avec le paragraphe 2, sixième alinéa, de l'ordre de service. D'une part, les indications qu'il avait fournies dans le formulaire d'enquête furent modifiées par un supérieur hiérarchique en sa défaveur et sans son accord. D'autre part, le Département du personnel ayant omis de le consulter comme l'ordre de service l'exige, son droit d'être entendu fut méconnu.

Pour ce qui concerne la recevabilité de sa demande de révision du classement de son poste, il conteste que le rapport de classement, établi le 30 juillet 1984, lui fût communiqué directement et par écrit, comme le stipule l'article 11.1.1 2.a) in fine du Règlement du personnel. En outre, l'administration l'induisit en erreur en le renvoyant vers une procédure dont les étapes sont mal définies. Il discute longuement la question du délai imparti pour saisir le Comité de révision du classement et conteste les conclusions formulées par les deux organes internes à ce sujet. Il fait valoir notamment que le paragraphe 3.3.3 de l'ordre de service, relatif à la responsabilité du fonctionnaire en

matière de procédure de révision du classement, prête à confusion et ne fait état d'aucun délai.

Pour ce qui concerne le fond, il accuse l'UIT d'avoir commis des erreurs de fait et de droit : d'une part, l'article 2.1 a) du Règlement du personnel, qui prévoit "... un salaire égal pour un travail sensiblement égal", n'a pas été respecté; d'autre part, de 1975 à 1985 il effectuait des tâches normalement confiées à des ingénieurs-conseillers de grade P.5.

Dans ses conclusions, il demande l'annulation des "décisions d'irrecevabilité pour forclusion prononcées par le Comité de révision et le Comité d'appel", la "réforme" du rapport de classement et l'octroi, avec effet rétroactif au mois d'avril 1982, de l'indemnité spéciale de fonctions au grade P.5.

C. Dans sa réponse, l'Organisation demande au Tribunal de déclarer la requête irrecevable.

D'une part, les conclusions du requérant sont mal dirigées. Certes, la décision définitive du Secrétaire général étant intervenue le 5 juin 1986, après le dépôt de la requête, le requérant a modifié la formule introductive d'instance, lors de la régularisation de ses écritures qu'il a entreprise à la demande du greffier du Tribunal, pour indiquer qu'il entend contester la décision du 5 juin 1986. Toutefois, il a omis de changer ses conclusions en conséquence, celles-ci étant toujours dirigées contre les recommandations des organes internes. Or ces recommandations ne sont pas attaques devant le Tribunal.

D'autre part, le requérant n'a pas correctement suivi la procédure interne de recours, n'ayant pas respecté le délai de six semaines énoncé au paragraphe 3.3 de l'ordre de service pour saisir le Comité de révision du classement de sa demande de réexamen de la recommandation du Département du personnel. En effet, il a eu notification formelle de la recommandation du Département du personnel, ainsi que de l'approbation accordée par le Secrétaire général à cette recommandation, par le memorandum du chef de celui-ci en date du 16 octobre 1984. Or ce n'est que le 30 janvier 1985, donc tardivement, qu'il a saisi le Comité de révision de sa demande de réexamen. Bien que le paragraphe 3.3.3 de l'ordre de service autorise le fonctionnaire dont la demande a été rejetée - ou son supérieur hiérarchique - à soumettre une demande de révision du classement directement au Comité de révision, cette disposition n'est qu'un "complément redondant" du paragraphe 3.3 qui, lui, indique explicitement le délai de six semaines à compter de la date de notification écrite de la recommandation contestée.

Quant aux questions de fond, la défenderesse soutient, à titre subsidiaire, que le litige ne repose que sur une divergence d'appréciation entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques au sujet de ses qualifications et de l'importance du travail qu'il accomplissait. Or les fonctions d'un subordonné sont évaluées dans l'exercice du pouvoir d'appréciation de ses supérieurs.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens, en insistant notamment sur le fait qu'il n'a pas reçu de notification formelle de la recommandation contestée et que la défenderesse n'a pas rempli son obligation de le consulter au cours de l'enquête qui a abouti à cette recommandation. Il cherche à réfuter les allégations de l'UIT au sujet du déroulement de la procédure interne de recours et de la date à retenir en l'espèce pour calculer le délai prévu au paragraphe 3.3 de l'ordre de service. Il insiste sur ses conclusions.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'UIT en 1952. Après avoir gravi un certain nombre d'échelons dans la hiérarchie de cette organisation, il a accédé en 1975 au grade P.3, puis obtenu en 1980 une "indemnité spéciale de fonctions" au grade P.4. Il a estimé que, ses responsabilités s'étant accrues, son emploi devait être classé P.5. Une procédure de classement du poste fut alors entamée. Elle aboutit au maintien du poste au grade P.4. Le requérant introduisit alors une procédure interne qui se termina, le 5 juin 1986, par une décision du Secrétaire général de l'UIT rejetant sa demande pour irrecevabilité, conformément aux avis exprimés par le Comité de révision de classement et par le Comité d'appel de l'organisation.

Sur la recevabilité de la requête

2. L'UIT soutient principalement que la requête est irrecevable pour plusieurs raisons.

3. En premier lieu, l'organisation expose que les conclusions de la requête sont mal dirigées. La requête a été déposée au greffe du Tribunal le 25 avril 1986. A cette date, l'organisation n'avait pas pris de décision susceptible de recours contentieux. Seul était en cause l'avis du Comité d'enquête. La requête était donc prématurée et, par

suite, irrecevable.

Mais le requérant a corrigé l'erreur commise non seulement dans le délai de recours contentieux mais aussi dans le délai de régularisation imparti par le greffier conformément à l'article 7, paragraphe 4, du Règlement du Tribunal. Le requérant a en effet précisé que la mesure attaquée était la décision du 5 juin 1986. Le Tribunal estime qu'une bonne administration de la justice conduit à admettre une telle régularisation.

L'UIT ne conteste pas ce raisonnement, mais elle soutient que si le requérant a pu valablement modifier la date de la décision contestée, il a oublié, en revanche, de rectifier en conséquence le texte de ses conclusions qui demandent toujours l'annulation des "décisions d'irrecevabilité" prononcées par les comités qui ont été consultés au cours de la procédure interne.

Il est exact que les avis des deux comités ne peuvent pas faire l'objet de recours devant le Tribunal. Mais l'erreur commise a le caractère d'une erreur matérielle. Aucune ambiguïté n'existe sur la portée des conclusions qui tendent, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, à l'annulation d'une décision prise par une autorité responsable de l'UIT après épuisement des procédures internes. Ce serait faire preuve d'un formalisme exagéré que de déclarer, par le motif invoqué par l'organisation, la requête irrecevable.

4. Plus sérieuse est la seconde fin de non-recevoir opposée par l'UIT.

La procédure de classement des emplois est prévue d'une manière précise par l'Ordre de service No 111(Rév.2). Plusieurs phases sont prévues.

Lorsqu'une procédure de classement d'un emploi est décidée par le chef de l'organisme, soit de sa propre initiative, soit à la demande du fonctionnaire intéressé, une enquête est effectuée par le Département du personnel, qui formule une recommandation de classement. Le fonctionnaire intéressé reçoit notification écrite de cette recommandation.

5. Ainsi cette première phase se termine, non par une décision mais, à l'échelon du Département du personnel, par une simple proposition qui entraîne deux conséquences indiquées par la disposition 3.3 de l'Ordre de service No 111(Rév.2) sous le titre "Procédures de révision de classement".

D'une part, les intéressés, notamment le fonctionnaire qui détient l'emploi faisant l'objet de la procédure de reclassement, disposent d'un délai de six semaines à compter de la notification de la recommandation pour demander un réexamen. L'affaire est alors portée devant un comité dit Comité de révision du classement. La disposition 3.3 ne prévoit pas la manière dont est saisi le comité. En l'absence de règle précise sur ce point, il appartient à la partie la plus diligente d'effectuer cette transmission.

D'autre part, la disposition 3.3 indique que l'autorité compétente ne peut prendre sa décision pendant le délai de six semaines dont il est question ci-dessus. Le dossier est donc gelé pendant cette période. Une exception est cependant prévue en faveur du seul fonctionnaire intéressé qui peut, par écrit, donner son accord à l'adoption de la recommandation.

6. Cette procédure laisse à l'autorité compétente son pouvoir de décision, quelle que soit la proposition qui lui est faite, après l'expiration du délai de six semaines et en cas de saisine du Comité de révision du classement, après avis de cet organisme. L'autorité compétente peut donner satisfaction à l'intéressé, rejeter la demande ou adopter une solution intermédiaire.

7. Les conséquences du refus de donner satisfaction au fonctionnaire intéressé sont prévues par la disposition 3.3.3 de l'Ordre de service No 111(Rév.2) sous le titre "Responsabilités du fonctionnaire (ou du supérieur)". Dans ce cas, le fonctionnaire a le droit de soumettre directement au Comité de révision une demande de révision du classement de l'emploi. Il doit envoyer copie de son recours au chef de l'organisme.

Pour l'UIT, cette dernière disposition fait double emploi avec celle qui est prévue avant l'intervention de la décision du chef de l'organisation, la seconde ne faisant que reprendre la première. Le fonctionnaire intéressé qui n'a pas contesté dans le délai de six semaines la recommandation du Département du personnel n'est plus recevable à attaquer devant le Comité de révision la décision du chef de l'organisation.

Certes, l'affaire actuelle se présente sous le meilleur aspect pour la thèse de l'organisation, car le Secrétaire général

s'est borné à entériner la proposition qui lui était faite. Mais pour le Tribunal, cette thèse se heurte aux prescriptions de l'Ordre de service No 111 telles qu'elles ont été analysées ci-dessus. La saisine du Comité de révision est prévue à deux stades de la procédure, à la fin de la phase d'instruction et après l'intervention de la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les saisines sont indépendantes l'une de l'autre et résultent de dispositions distinctes. Alors que la première est ouverte assez largement, la seconde est réservée au fonctionnaire intéressé. Enfin, la première se place dans la période de concertation; en revanche, le comité est appelé dans la seconde à apprécier la régularité d'une décision.

En conclusion, le Tribunal décide que le fonctionnaire qui n'a pas utilisé la faculté prévue par la disposition 3.3 n'est pas forclos et conserve le droit de saisir le comité après l'intervention de la décision du Secrétaire général. Dans ces circonstances, le Tribunal n'a pas à rechercher si le requérant a reçu une notification régulière de la recommandation et, dans l'affirmative, si la réclamation qu'il a présentée le 30 novembre 1984 a été effectuée dans le délai de six semaines.

8. L'organisation soulève une autre cause d'irrecevabilité. Si elle reconnaît que la disposition 3.3.3 ne fixe aucun délai pour la saisine du comité, elle estime que cette disposition constitue en réalité un complément "redondant" de la disposition 3.3. Le délai de six semaines est valable dans les deux cas. Le requérant a appris au plus tard le 18 octobre 1984 que le Secrétaire général avait pris sa décision; le délai de six semaines était depuis longtemps expiré lorsque le requérant a saisi le Comité de révision le 30 janvier 1985.

Le Tribunal, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, a constaté que les deux procédures prévues par les dispositions 3.3 et 3.3.3 étaient indépendantes l'une de l'autre. Il n'est pas possible d'admettre que le délai de forclusion prévu dans un cas dont le point de départ est la notification écrite de la recommandation est également opposable lorsqu'il s'agit d'attaquer une décision faisant grief. Il n'est pas possible d'admettre, non plus, que le recours prévu par la disposition 3.3 constitue un préalable obligatoire avant de saisir le comité en vertu de la disposition 3.3.3.

D'une manière plus générale, les délais de forclusion doivent être appliqués strictement; l'agent auquel ils sont opposés ne doit pouvoir s'en prendre qu'à lui-même d'en être victime. C'est pour la même raison qu'il n'appartient pas au juge de créer un délai pour présenter une demande. Enfin, l'organisation ne fait état d'aucun autre texte, notamment du Statut du personnel, qui imposerait un délai général pour formuler toute réclamation interne.

9. Un délai existerait-il qu'il serait sans application en l'espèce. Le requérant n'a pas reçu notification de la décision du Secrétaire général. La seule pièce qui figure au dossier est le mémorandum en date du 16 octobre 1984 du chef du Département du personnel qui, après avoir répondu à certains arguments du requérant, termine en mentionnant que le Secrétaire général a approuvé le rapport de classement. La date de cette décision n'est même pas précisée. Ce n'est pas faire preuve d'un formalisme excessif que d'exiger que les décisions qui engagent les organisations soient mises à la connaissance des intéressés d'une manière plus claire et plus complète.

Ainsi, le Tribunal estime que la demande du requérant n'est entachée d'aucune forclusion. C'est à tort que la décision attaquée se place sur ce terrain pour rejeter le recours interne.

Sur la légalité

10. Le requérant soutient que le refus de réviser le classement du poste qu'il occupait est illégal. Il invoque des irrégularités dans la procédure suivie et, au fond, il estime qu'il a été victime d'une inégalité de traitement.

L'organisation répond, en quelques lignes, que le litige sur lequel le Tribunal est appelé à se prononcer ne repose, en fait, que sur la divergence d'appréciation existant entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques sur la qualité et l'importance de la contribution que M. Dubret apporte au groupe d'ingénieurs dont il faisait partie. Sur le terrain de la procédure, elle refuse d'entrer dans le détail de l'argumentation du requérant et se borne à faire état de "quelques erreurs d'interprétation commises" par le requérant.

11. L'Ordre de service No 111(Rév.2), au paragraphe 2, fixe la procédure à suivre lorsque l'organisation reçoit une demande de modification de classement de l'emploi :

"... le Département du personnel fait une enquête sur place avec le titulaire et son supérieur immédiat, au cours de laquelle sont discutées toutes les questions relatives aux attributions, aux responsabilités et aux aptitudes requises pour l'emploi; il élabore le projet définitif de la description d'emploi officielle ...".

Plus loin, le même texte précise que "Le Département du personnel évalue l'emploi (en tenant dûment compte des justifications qui lui sont soumises) ...".

Dans cette première phase, si la proposition finale appartient au seul Département du personnel cette proposition est précédée d'une concertation, notamment avec le fonctionnaire concerné.

Le requérant soutient, d'une part, que le formulaire d'enquête qu'il avait rempli à l'origine a été modifié par un de ses supérieurs sans son accord et, d'autre part, qu'il n'a pas été entendu au cours de l'enquête.

Sur le premier point, il est difficile au Tribunal de se prononcer en l'absence du dossier d'enquête, que l'organisation n'a pas produit. Celle-ci se borne à répondre que le supérieur du fonctionnaire dispose d'un pouvoir d'examen et que, par suite, le requérant donne une interprétation abusive de la disposition qui vient d'être citée. Cette réponse n'est pas satisfaisante car le moyen se place sur le seul terrain de procédure. Il est exact que le Département du personnel n'est pas tenu d'adopter les propositions du fonctionnaire. Mais sur le terrain de la procédure, l'autorité qui prendra la décision doit pouvoir connaître les arguments de chacune des parties.

Quels que soient ses doutes, le Tribunal ne se placera pas sur ce terrain car il lui paraît que le second moyen doit entraîner à lui seul l'annulation de la décision attaquée.

Le requérant affirme qu'il n'a pas été entendu au cours de l'enquête. Les observations de l'organisation ne répondent pas à ce moyen, sinon pour indiquer que cette affirmation la laisse "perplexe". Les pièces communiquées par le requérant qui émanent du Département du personnel indiquent d'une manière plus précise que les enquêteurs sont partis d'un formulaire rédigé par le requérant, mais ne font pas mention de rencontres avec l'intéressé. En l'absence de tout autre élément, le Tribunal ne peut que constater que la procédure de concertation prévue par l'Ordre de service No 111 n'a pas été respectée. Une enquête sur place est exigée. Il ne suffit donc pas de prendre connaissance de la demande de l'intéressé. Il est nécessaire de le rencontrer et de discuter avec lui des différents problèmes que pose cette demande.

En conséquence, sans qu'il soit besoin de rechercher si les moyens de fond sont également fondés, le Tribunal admet que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure, pour violation du droit pour l'intéressé de présenter pleinement son argumentation au cours d'une concertation et, par ce motif, décide que cette décision doit être annulée.

12. Cette annulation pour vice de forme n'implique pas que le requérant ait droit, ainsi qu'il le demande, à l'indemnité spéciale P.5 à compter du mois d'avril 1982 jusqu'au jour de sa retraite. Certes, l'organisation n'a pas présenté d'observations pertinentes sur le moyen essentiel du requérant tiré de l'inégalité de traitement. Si la description des tâches n'est pas le seul élément à prendre en considération, il ne suffit pas dans un autre sens que l'organisation invoque le pouvoir d'appréciation du Secrétaire général.

Dans ces circonstances, le Tribunal décide de renvoyer le requérant devant l'UIT pour qu'il soit procédé à un nouvel examen de sa situation.

13. L'UIT versera au requérant, à titre de dépens, la somme de 2.000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le requérant est renvoyé devant l'UIT pour qu'il soit procédé à un nouvel examen de sa situation.
3. L'UIT versera au requérant 2.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, 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 13 mars 1987.

André Grisel
Facques Ducoux
Pierre Pescatore
A.B. Gardner

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