

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire ZOGANAS (No 2)

Jugement No 994

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête, dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Athanase Zoganas le 22 septembre 1988, la réponse de l'OIT en date du 16 décembre, la réplique du requérant du 28 mars 1989 et la duplique de l'OIT datée du 30 mai 1989;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 3.4.4, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987, ainsi que les articles 4.2 f) et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, fonctionnaire du Bureau international du Travail depuis 1955, a bénéficié en 1986 et 1987 de trois promotions parallèles. Il a fait l'objet, premièrement, d'une promotion par pourvoi de poste par choix direct du grade G.6 au grade P.3 le 9 juin 1986, avec effet au 1er juillet 1986; deuxièmement, d'une promotion personnelle du grade G.6 au grade G.7 le 22 août 1986 avec effet au 1er janvier 1985; et troisièmement, d'une promotion du grade G.6 au grade P.3 notifiée le 6 février 1987 avec effet au 1er février 1984, à la suite d'une procédure de reclassement de son poste engagée en 1982.

Un avis de mouvement du personnel daté du 5 juin 1987 établit la nouvelle situation administrative du requérant. Par une note interne en date du 19 juin 1987, celui-ci fut informé que sa dernière promotion en date avait eu pour effet d'annuler les deux précédentes. Le 9 juillet 1987, le requérant réclama auprès du chef du Service de développement du personnel l'annulation de l'avis du 5 juin 1987, qui avait pour effet de diminuer d'un tiers sa rémunération considérée aux fins de la pension et portait donc atteinte à ses droits acquis. Le chef du Service de la politique du personnel lui répondit le 23 décembre 1987 en lui offrant le choix entre deux options : ou bien on conclurait que sa promotion rétroactive à P.3 au 1er février 1984 avait effacé les autres et la rémunération considérée aux fins de la pension aux termes de l'article 3.4.4 serait celle qu'il avait atteinte à cette date; ou bien on lui laisserait le bénéfice de sa promotion personnelle et la rémunération considérée aux fins de la pension serait celle qu'il avait atteinte au 1er juillet 1986. Le directeur du Département du personnel confirma par une note du 19 février 1988 que seules ces deux possibilités lui étaient offertes. Il précisa que dans le second cas sa promotion au grade P.3 au 1er février 1984 devenait caduque. Le requérant ayant refusé de choisir, le directeur l'informa, par une lettre en date du 28 juin 1988, qu'il avait décidé de mettre en oeuvre la seconde option qui lui avait été offerte. Cette lettre constitue la décision entreprise.

B. Le requérant soutient que le directeur du Département du personnel n'était pas compétent pour annuler la décision prise par le Directeur général en 1987 de le promouvoir au grade P.3 à la suite d'un reclassement de son poste. Il fait valoir par ailleurs que les lenteurs de la procédure relative au reclassement de son poste l'ont privé d'occasions de promotion et notamment de la possibilité de succéder au chef de son service dont les fonctions étaient évaluées au grade P.4.

En conclusion, il prie le Tribunal : 1) d'annuler la décision de l'Organisation en date du 28 juin 1988 en ce qu'elle supprime la décision du Directeur général de le promouvoir au grade P.3, avec effet rétroactif au 1er février 1984, à la suite du reclassement de son poste; 2) d'ordonner en conséquence la production par la défenderesse d'un décompte des arriérés accumulés au titre des salaires et indemnités depuis le 1er février 1984 et le règlement par l'Organisation des sommes dues ainsi que des frais de congé dans les foyers encourus en 1986. Il réclame également le remboursement des dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation affirme que la décision attaquée a été prise dans le cadre d'une délégation générale de pouvoirs aux fins de la gestion courante. Quant aux occasions que le requérant aurait manquées du fait de la lenteur de la procédure de reclassement, il s'agit de pures conjectures qui ne sont appuyées par aucun commencement de preuve.

L'OIT fait valoir que la promotion personnelle du requérant était irrégulière. En effet, le paragraphe 19 de la circulaire du 20 juillet 1985, Série 6, No 334, prévoit que "Toute promotion à un autre titre prévaudra sur la promotion personnelle que le Directeur général aura décidé d'accorder lorsque cette dernière n'a pas encore pris effet". Si l'on apprécie la validité de la décision à la date à laquelle elle a été prononcée, la première promotion au 1er juillet 1986 prévaut sur la promotion personnelle. Si l'on se place à la date à laquelle la décision prend effet, c'est le reclassement de poste avec effet au 1er février 1984 qui prévaut sur la promotion personnelle. Par conséquent, quelle que soit la date retenue, la promotion personnelle ne devrait avoir aucun effet. Dans ce cas, la rémunération considérée aux fins de la pension, au maintien de laquelle le requérant est en droit de prétendre aux termes de l'article 3.4.4 du Statut du personnel, est celle qui est afférente au grade G.6, échelon 13, au 1er février 1984, date de la promotion qui prend effet la première. Toutefois, par sollicitude pour ses intérêts en matière de pension, l'Organisation a offert au requérant, qui est mal venu de lui en faire grief, le choix entre cette solution et le maintien de sa rémunération considérée aux fins de la pension correspondant au grade G.7, suivi d'une promotion à P.3 au 1er juillet 1986. Le requérant s'est refusé à ce choix en prétendant à la fois à l'application de l'article 3.4.4, aux effets d'une promotion personnelle contestable et au bénéfice d'un reclassement rétroactif. Si une erreur de droit a été commise en sa faveur, il ne saurait en tirer argument pour réclamer le cumul d'avantages incompatibles.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme que le directeur du Département du personnel n'était pas compétent pour annuler une décision du Directeur général. En effet, s'il y avait eu délégation de pouvoir, elle aurait dû être démontrée de façon explicite, ce qui n'a pas été fait. De plus, la décision du 28 juin 1988 viole l'article 4.2 f) du Statut du personnel en vertu duquel le Comité de sélection aurait dû être consulté. Elle est également contraire à plusieurs principes généraux de droit, à savoir le principe de la non-rétroactivité et l'intangibilité des effets individuels d'un acte administratif.

Même si la défenderesse avait raison de penser que la promotion personnelle avait été accordée irrégulièrement et la rémunération considérée aux fins de la pension maintenue au grade G.7 à tort, elle ne saurait se prévaloir de ce tort pour priver le requérant d'une autre promotion dont elle ne conteste pas la légalité. En outre, les arguments de la défenderesse tirés de la promotion personnelle du 22 août 1986 sont irrecevables *ratione temporis* parce que la prétendue illégalité de cette promotion ne peut plus être invoquée après expiration du délai de recours en annulation. Ils sont également non fondés, cette décision ayant été prise régulièrement par l'autorité compétente et sur recommandation de l'organe consultatif réglementaire.

La défenderesse a construit un faux conflit entre la dernière promotion accordée et l'article 3.4.4 du Statut du personnel. En effet, cette disposition n'a pas pour but de permettre la réduction de la rémunération considérée aux fins de la pension en raison d'une promotion. Si la dernière promotion rend sans objet les promotions antérieures, elle ne saurait en effacer les effets individuels entrés en vigueur et spécifiquement protégés par l'article 3.4.4 du Statut du personnel.

Le requérant maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation souligne que les opérations de reconstitution de carrière du requérant, qui résultent de mesures relatives, d'une part, à sa promotion de la catégorie des services généraux à celle des services organiques et, d'autre part, au maintien de sa rémunération considérée aux fins de la pension au niveau atteint immédiatement avant cette promotion, pour être fictives ne doivent pas moins être cohérentes. La défenderesse développe son argumentation sur le niveau de ladite rémunération applicable au requérant conformément à l'article 3.4.4 du Statut du personnel et sur l'irrégularité de sa promotion personnelle.

CONSIDERE :

1. Le requérant, fonctionnaire responsable de l'unité des archives du Bureau international du Travail au grade P.3, se trouve en litige avec l'administration au sujet des effets d'une promotion qui lui a été accordée par trois décisions successives et divergentes du Directeur général. Sa requête est dirigée contre une décision prise le 28 juin 1988 par le directeur du Département du personnel et consistant à résoudre le conflit d'une manière qui, selon le requérant, porte atteinte à ses droits acquis.

2. Le requérant a demandé une audience orale et désigné certains témoins dont il désire l'audition. Après avoir examiné le dossier, le Tribunal estime que celui-ci contient tous les éléments de conviction nécessaires en vue de résoudre le litige et que, par conséquent, il peut être renoncé à l'audience et à l'audition de témoins.

Sur les éléments du litige

3. La situation créée par le cumul de trois décisions de promotion successives, dont deux comportant des effets rétroactifs divergents, rend nécessaire un rappel chronologique des faits qui sont à l'origine du litige.

A partir de 1970, le requérant se trouvait dans la position d'adjoint au fonctionnaire responsable des archives de l'Organisation, au grade G.6, dans la catégorie des services généraux. Il apparaît du dossier que, dès 1982, le requérant et son supérieur direct avaient posé au Service de la politique du personnel la question de savoir si son poste méritait un reclassement dans la catégorie des services organiques.

Dans un premier temps, le Service de la politique du personnel avait écarté cette suggestion, ainsi qu'il ressort d'une note du 16 avril 1984, signée par le chef de ce service, et maintenu M. Zoganas dans le grade G.6. Le requérant ayant déféré cette décision au Comité d'appel de la classification des postes et obtenu un avis favorable de ce Comité, le Directeur général consentit finalement au reclassement du poste dans la catégorie des services organiques, ainsi qu'il ressort d'une communication du chef du Service de la politique du personnel du 2 août 1985. Toutefois, la question ne fut pas entièrement résolue à cette époque, étant donné qu'une divergence subsistait sur la détermination du grade dans la catégorie des services organiques.

Avant que la procédure de reclassement eût abouti, le chef du Service de développement du personnel adressa au requérant une note, datée du 15 octobre 1985, pour l'informer de ce qu'à la suite d'une étude effectuée par le Département du personnel dans le cadre du système de "promotions personnelles", M. Zoganas remplissait, au 31 décembre 1984, les conditions requises pour être pris en considération aux fins d'une telle promotion, et pour l'inviter à remplir le formulaire requis à cet effet. Ce système, établi par la circulaire No 334 du 20 juillet 1985, permet d'accorder une promotion personnelle à des fonctionnaires méritants qui se trouvent bloqués dans leur carrière à cause de la rigidité des cadres.

Première promotion

A la suite d'une réorganisation de l'unité des archives, achevée en janvier 1986, le chef du Service de l'administration interne, dont relève cette unité, proposa par une note du 15 avril 1986 de nommer M. Zoganas, par choix direct, comme responsable de l'unité avec le grade P.3. Le 9 juin 1986, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de le nommer, par choix direct, "responsable de l'unité des archives", et de lui accorder à ce titre une promotion au grade P.3 avec effet au 1er juillet 1986.

Deuxième promotion

Le 22 août suivant, le requérant fut informé par le directeur du Département du personnel de ce que, dans le cadre du système de promotions personnelles, il était rétroactivement promu au grade G.7, pour la période du 1er janvier 1985 au 30 juin 1986, veille de sa promotion au grade P.3. Ayant reçu cette communication, le requérant demanda, par note du 16 octobre 1986, à être mis au bénéfice de l'article 3.4.4 du Statut du personnel, de manière à conserver, à la suite de sa promotion au grade P.3, la rémunération considérée aux fins de la pension au niveau correspondant au grade G.7, supérieur à celui du grade P.3. Cette position fut reflétée par un avis de mouvement de personnel, No 38518, établi par l'administration le 17 octobre 1986. En conséquence, les contributions supplémentaires nécessaires pour couvrir la période du 1er janvier 1985 au 30 juin 1986 furent versées par le requérant et par l'Organisation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Troisième promotion

Le 6 février 1987, le requérant fut informé par le chef du Service de la politique du personnel de ce que son appel concernant le reclassement du poste qu'il occupait en 1983 avait abouti et qu'en conséquence le Directeur général avait décidé de reclasser son poste au grade P.3, avec effet rétroactif au 1er février 1984. L'avis No 38799, établi le 5 juin 1987, refléta la situation telle qu'elle résultait, selon l'administration, de cette dernière promotion et reporta en effet au 1er février 1984 la promotion de M. Zoganas au grade P.3, au départ du grade G.6. Cet avis comportait deux notes, la première disant que, "Conformément à l'article 3.4.4 du Statut du personnel, M. Zoganas désire maintenir son traitement pensionnable au niveau atteint avant promotion", et la deuxième que "Cet AMP amende l'AMP No 38518, M. Zoganas ayant été promu rétroactivement au 1er février 1984 au lieu du 1er juillet 1986". En vertu de cette décision, l'administration versa aussitôt à M. Zoganas, le 9 juin 1987, la somme de 23.000 francs suisses comme avance sur rappel de traitement.

4. Le requérant ayant demandé à l'administration de tirer au clair sa situation à la suite de cette succession de décisions, un fonctionnaire du Département du personnel lui expliqua, par une note du 19 juin 1987, que la promotion la plus récente, effective au 1er février 1984, avait eu pour conséquence d'annuler les promotions antérieures. Par une note du 9 juillet 1987, le requérant protesta contre cette façon d'agir qui, à son avis, portait atteinte à ses droits en matière de pension, régulièrement acquis par l'effet des décisions antérieures. Il demanda en conséquence de procéder à l'annulation de l'avis No 38799.

5. En réponse à cette réclamation, le chef du Service de la politique du personnel adressa au requérant une note dont il résulte, en bref, que l'administration considérait comme inopérante la deuxième promotion, c'est-à-dire la promotion personnelle, alors que le requérant avait déjà obtenu une promotion par choix direct. En somme, la rétroactivité attachée à la promotion obtenue à la suite de la décision de reclassement aurait donc eu pour conséquence d'effacer les effets des deux décisions antérieures. L'auteur de la note ajoutait toutefois que l'administration n'entendait pas tirer toutes les conséquences de cette constatation, mais qu'elle proposait à M. Zoganas l'alternative suivante qui lui paraissait "la plus conforme à la logique et à l'équité" :

- ou bien admettre que la promotion rétroactive au 1er février 1984 avait effacé les autres et que la rémunération considérée aux fins de la pension à retenir conformément à l'article 3.4.4 du Statut du personnel correspondrait au niveau atteint à cette date;

- ou bien conserver le bénéfice de la promotion personnelle, étant entendu cependant que la rémunération considérée aux fins de la pension serait au niveau atteint au 1er juillet 1986, date à laquelle la promotion par choix direct avait pris effet.

6. Le requérant ayant, par note du 4 janvier 1988, refusé d'accepter cette proposition et insisté une fois de plus pour que ses droits à pension établis à la suite de sa promotion personnelle soient laissés intacts, le directeur du Département du personnel rappela, dans une note plus explicite du 19 février 1988, les propositions formulées antérieurement qui, selon lui, étaient les "deux seules options" offertes. Il précisa comme suit les conséquences de ce choix :

La première option apporterait au requérant un rappel de traitement de 23.393,80 francs suisses, sur lesquels il avait déjà perçu une avance de 23.000 francs. Mais la rémunération considérée aux fins de la pension pour la période antérieure à l'effet de la promotion par reclassement correspondrait au grade G.6. Une récupération des contributions entre-temps versées n'étant pas admise par la Caisse des pensions - cette somme ayant déjà été utilisée pour la couverture des risques de décès et d'invalidité -, l'administration serait prête à restituer au requérant la somme de 2.185,15 francs, constitutive de sa part de la différence des contributions versées à la Caisse.

La seconde option entraînerait pour le requérant l'obligation de restituer l'avance de 23.000 francs. En revanche, ses droits à pension resteraient intacts, mais il devrait encore payer des arriérés de contributions s'élevant à 656 francs.

7. Le directeur mit le requérant en demeure de faire part de son choix définitif au plus tard pour le 26 février 1988 afin de lui permettre d'établir sa situation administrative au plus tôt. Dans sa réponse du 25 février, M. Zoganas se plaignit du délai très bref qui lui avait été laissé pour prendre une option et refusa l'une et l'autre branche de l'alternative, dont chacune porterait atteinte à ses droits acquis. Il fit appel au Directeur général et demanda l'institution d'une commission paritaire conformément à l'article 13.2 du Statut du personnel.

8. Dans sa réponse du 26 avril 1988, le directeur du Département du personnel informa M. Zoganas de ce que le Directeur général ne voyait pas la nécessité de convoquer une commission paritaire pour examiner son cas. Par ailleurs, il confirma sa position antérieure en adressant au requérant le reproche d'être lui-même à l'origine de "toutes les complications", du fait qu'il avait poursuivi sa procédure d'appel en vue d'un reclassement de son poste même après avoir obtenu sa promotion en P.3 par une procédure séparée. Après avoir encore une fois développé l'argumentation de l'administration et affirmé que l'option offerte allait au-delà de ce qu'elle lui devait en droit strict, le directeur informa le requérant de ce que, passé le 31 mai 1988, à défaut de réponse, il serait censé avoir choisi la seconde option. Par note du 27 mai 1988, M. Zoganas refusa une fois de plus de se laisser enfermer dans le choix énoncé par le directeur et demanda que l'avis No 38799 soit purement et simplement levé.

9. Par lettre du 28 juin 1988, le directeur fit connaître ce qui suit à M. Zoganas :

"... j'ai décidé de mettre en oeuvre la seconde option qui vous avait été offerte, à savoir, promotion personnelle de

G.6/13 à G.7/11 à compter du 1er janvier 1985 suivie de la promotion au grade P.3 à compter du 1er juillet 1986."

C'est cette décision qui est visée par la requête.

10. M. Zoganas précise toutefois qu'il ne met en cause la décision du 28 juin 1988 qu'"en ce qu'elle supprime la décision du Directeur général de promouvoir le requérant au grade P.3 avec effet rétroactif au 1er février 1984". Le Tribunal n'est saisi que de cette question et n'a pas à aller au-delà.

Sur la recevabilité

11. L'Organisation défenderesse, sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité, met en doute, dans sa duplique, la recevabilité du recours. Elle expose que le requérant n'aurait pas contesté dans les délais la décision du directeur du Département du personnel du 26 avril 1988 portant rejet de sa réclamation. Elle demande donc au Tribunal de statuer éventuellement d'office sur cette objection.

12. Cet argument ne saurait être retenu. Dans sa communication du 26 avril 1988, après avoir refusé à M. Zoganas le bénéfice de la convocation d'une commission paritaire, le directeur met le requérant en demeure de prendre parti, avant le 31 mai 1988, sur l'option qui lui avait été offerte. Il ne s'agissait donc pas d'une décision définitive. Ce n'est qu'à la suite du refus de l'intéressé que le directeur a fait lui-même le choix, à la place du requérant, par sa lettre du 28 juin 1988, objet de la requête. C'est donc seulement à cette date que le délai de recours a été ouvert. L'objection tirée d'une éventuelle tardiveté du recours ne saurait donc être accueillie.

Sur le fond

13. Compte tenu des termes de la requête, le Tribunal est appelé à juger une seule question, qui consiste à savoir si, par sa décision du 28 juin 1988, l'administration pouvait valablement effacer l'effet du reclassement du poste occupé par le requérant, de manière à faire remonter les droits du requérant au 1er juillet 1986 au lieu du 1er février 1984.

14. Il résulte de l'analyse qui précède que, par la décision contestée, l'administration est revenue sur la décision de reclassement notifiée au requérant le 6 février 1987 et aussitôt confirmée par le versement d'un rappel de traitement. La décision de reclassement, acceptée par le requérant, a été prise régulièrement et par suite n'était entachée d'aucune illégalité. Elle est devenue définitive à l'expiration du délai de recours contentieux, c'est-à-dire avant la fin de l'année 1987. L'administration n'a pas le pouvoir de la remettre en cause.

15. Il convient donc d'annuler la décision du 28 juin 1988 dans la mesure où, par les mots "promotion au grade P.3 à compter du 1er juillet 1986", elle remet en cause le reclassement au grade P.3 du poste occupé par le requérant avec effet au 1er février 1984.

16. Il est alloué au requérant la somme de 2.000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 28 juin 1988 est annulée dans la mesure où elle remet en cause le reclassement au grade P.3 du poste occupé par le requérant avec effet au 1er février 1984.

2. L'Organisation défenderesse versera au requérant la somme de 2.000 francs suisses à titre de dépens.

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 23 janvier 1990.

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

