



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/689
21 juillet 1995

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 689

Affaire No 761 : METCALFE

**Contre : Le Secrétaire général de
l'Organisation de l'aviation
civile internationale**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

**Composé comme suit : M. Jerome Ackerman, président; M. Luis de Posadas
Montero, vice-président; M. Mikuin Leliel Balanda;**

**Attendu que le 26 juillet 1993, Barry Gordon Metcalfe, ancien fonctionnaire de
l'Organisation de l'aviation civile internationale, ci-après dénommée l'OACI, a introduit
une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme fixées par l'article 7 du
Règlement du Tribunal;**

**Attendu que le 11 septembre 1993, le requérant, après avoir procédé aux
régularisations nécessaires, a de nouveau introduit une requête dans laquelle il priait le
Tribunal :**

"...

**d) [D'ordonner le paiement de] la différence entre le montant versé et celui
auquel il avait droit, à la classe A.5, au titre de la prime de mobilité et de sujétion pendant
la période allant du 1er juillet 1990 au 14 février 1992, soit près de 20,5 mois.**

e) ... d'ordonner le paiement d'intérêts sur la somme due à compter du 1er juillet 1990 jusqu'à la date à laquelle la prime sera finalement versée, parce qu'elle aurait dû être payée à forfait.

[f] D'accorder en outre au requérant une indemnité en compensation des effets que la prolongation du litige et du ressentiment qu'il en a éprouvé a eus sur sa santé et son état d'esprit pendant la période en question."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 13 décembre 1993;

Attendu que le défendeur a produit des pièces supplémentaires les 10 et 24 mai 1995 à la demande du Président du Tribunal;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1975 en qualité d'expert en opérations portuaires. Il a été en fonctions jusqu'au 31 octobre 1979, puis du 1er mai 1980 au 30 septembre 1987, date à laquelle il a démissionné. Le 1er novembre 1987, le requérant est entré au service de l'Organisation internationale du travail (OIT). À compter du 27 juillet 1989, il a été transféré à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) en qualité d'économiste, en vertu d'un engagement de durée déterminée de deux ans à la classe P-4, échelon X. Le 13 mai 1990, sur la base d'un transfert interorganisations, le requérant est entré au service de l'OACI avec un engagement de 18 mois comme expert en formation au projet interrégional TRAINAIR, à Amman (Jordanie). Son engagement a été prolongé de trois mois, jusqu'au 12 février 1992, date à laquelle le requérant a quitté le service de l'OACI.

À compter du 1er janvier 1988, la Commission de la fonction publique internationale a augmenté le montant et développé la structure de l'indemnité d'affectation en créant une prime de mobilité et de sujétion à l'intention des fonctionnaires qui avaient accompli une période de service ininterrompue de cinq ans sous le régime commun des Nations Unies. Des fonctionnaires de la CNUCED, de l'OIT et de la CESAP ont échangé

une correspondance sur les moyens qu'il pouvait y avoir de combler la période de 31 jours pendant laquelle les services du requérant avaient été interrompus avant qu'il entre à l'OIT le 1er novembre 1987, de manière qu'il puisse bénéficier de la nouvelle réglementation. Le 17 juillet 1990, le requérant a été informé que ces efforts avaient échoué et la prime de mobilité et de sujétion lui a été refusée. Le 5 septembre 1990, le requérant a prié le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de réexaminer cette décision. Le 12 décembre 1990, n'ayant pas reçu de réponse à sa demande, il a saisi la Commission paritaire de recours.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 17 juin 1991. La conclusion et la recommandation de la Commission étaient ainsi conçues :

"Conclusion et recommandation

32. La Commission *conclut* à l'unanimité
 1. Que le requérant n'avait pas vraiment l'intention de se retirer du régime commun et qu'il a apparemment agi sur les conseils de son futur employeur;
 2. Que l'Administration a fait des efforts louables pour trouver une solution au problème créé du fait que le requérant avait démissionné de la CNUCED;
 3. Que la disposition 104.3 du Règlement du personnel permet de rectifier la situation au mieux des intérêts de l'Administration en tant que bon employeur et du requérant en tant que fonctionnaire ayant accompli une longue période de service sous le régime commun.
33. En conséquence, la Commission *recommande* à l'unanimité que la possibilité soit offerte au requérant d'être réintégré conformément à la disposition 104.3 du Règlement du personnel."

Le 3 juillet 1991, le fonctionnaire chargé du Département de l'administration et de la gestion a communiqué le rapport de la Commission paritaire de recours au requérant en l'informant de ce qui suit :

"Le Secrétaire général a réexaminé votre affaire compte tenu du rapport de la Commission. Il ne peut cependant accepter la recommandation de la Commission. En vertu de la disposition 104.3 du Règlement du personnel, un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies qui est rengagé par l'Organisation dans les douze mois suivant sa cessation de service peut être réintégré, auquel cas il est réputé avoir été employé de façon continue et doit restituer à l'Organisation toutes les sommes qu'il a reçues lors de la cessation de ses services. Or, le 1er novembre 1987, vous n'avez pas été rengagé par l'Organisation des Nations Unies mais engagé par l'Organisation internationale du travail (OIT). Par conséquent, la disposition susmentionnée relative à la réintégration ne pourrait être appliquée dans votre cas. Cependant, considérant les circonstances exceptionnelles de votre affaire, le Secrétaire général a décidé d'exercer le pouvoir que lui confère la disposition 112.2 b) du Règlement du personnel de vous accorder, à titre de dérogation à la disposition 103.22 h) du Règlement du personnel en vigueur à l'époque, la différence entre le montant de base de l'indemnité d'affectation et le montant de base majoré de la prime de mobilité pour la période allant du 27 juillet 1989 au 15 mai 1990 pendant laquelle vous avez été employé par l'Organisation des Nations Unies."

Entre-temps, le requérant avait été informé, par lettre du 4 avril 1990, que l'OACI se proposait de lui offrir un engagement. Il a reçu un exemplaire du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI et des instructions concernant le personnel ainsi que des renseignements sur les prestations auxquelles il aurait droit. Le 1er mai 1990, l'OACI lui a offert, avec effet au 13 mai 1990, un engagement qu'il a accepté le 17 mai 1990.

La lettre de nomination stipulait : "La période de service accomplie en vertu de la présente lettre de nomination sera réputée faire suite à celle que vous avez accomplie en vertu de votre contrat avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Vous conserverez tous les droits et avantages que vous avez acquis du fait de vos services aux Nations Unies du 1er novembre 1987 au 12 mai 1990." Elle indiquait aussi : "Vous n'aurez droit à recevoir de l'Organisation de l'aviation civile internationale aucun versement ou subvention, indemnité ou émoluments autres que ceux qui sont

spécifiés ... dans la présente lettre ou prévus dans le Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI."

Après avoir passé cinq semaines à Montréal pour assister à des séances d'information et réunions de travail au siège de l'OACI, le requérant a reçu un congé à partir du 19 juin 1990 et s'est vu confier une mission qu'il devait accomplir au Royaume-Uni avant de gagner la Jordanie. Après cette mission, le requérant est arrivé en Jordanie, son lieu d'affectation, le 2 juillet 1990. Il a perçu une indemnité d'installation et une prime d'affectation conformément au Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI en vigueur à l'époque de sa nomination.

À compter du 1er juillet 1990, de nouvelles dispositions ont été établies dans le régime commun des Nations Unies pour le paiement de la prime d'affectation et de la prime de mobilité et de sujétion et incorporées dans les dispositions 3.7 et 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI. Le 1er août 1990, l'Administration de l'ONU a publié l'instruction administrative ST/AI/363, qui prévoit qu'aux fins de l'octroi de la prime de mobilité et de sujétion, "l'obligation d'accomplir cinq années de service consécutives ... peut être considérée comme remplie si l'intéressé a accumulé cinq années de service sur une période de six années consécutives".

Le requérant a demandé mais s'est vu refuser le bénéfice des nouvelles dispositions du Règlement du personnel des services extérieurs ainsi que de l'instruction administrative ST/AI/363. Dans une lettre du 31 décembre 1990, il a prié le Secrétaire général de l'OACI de réexaminer les décisions administratives qui avaient été prises au sujet de son droit à la prime d'affectation et à une prime de mobilité et de sujétion. Dans une réponse datée du 6 mars 1991, le Secrétaire général de l'OACI a confirmé que ces décisions avaient été prises conformément au Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI en vigueur à la date de son recrutement.

Le 19 mars 1991, le requérant a saisi la Commission paritaire consultative de recours de trois demandes, à savoir : a) qu'il aurait dû percevoir une prime d'affectation conformément à la disposition 3.7 du Règlement du personnel des services extérieurs de

l'OACI entrée en vigueur le 1er juillet 1990; b) qu'il aurait dû avoir droit à la prime de mobilité et de sujétion entrée en vigueur le 1er juillet 1990; et c) que la date de son augmentation périodique de traitement n'aurait pas dû changer lorsqu'il est entré au service de l'OACI.

La Commission paritaire consultative de recours a adopté son rapport le 8 avril 1993. Les conclusions de la Commission se lisaient en partie comme suit :

"Conclusions

39. ... la Commission conclut que le requérant aurait dû percevoir la prime d'affectation conformément à la disposition 3.7 du Règlement du personnel des services extérieurs entrée en vigueur le 1er juillet 1990. Elle recommande par conséquent que lui soit versée la différence entre la prime d'affectation calculée conformément à la disposition 3.7 telle que révisée le 1er juillet 1990 et l'indemnité d'installation qu'il a effectivement perçue.

40. Au sujet du paiement de la prime de mobilité et de sujétion, la Commission conclut qu'au moment où il est entré au service de l'OACI, le requérant n'avait pas accompli les cinq années de service consécutives requises pour avoir droit au versement de cette prime, et que sur ce point son recours doit être rejeté.

41. En ce qui concerne la date de l'augmentation périodique de traitement du requérant, la Commission conclut que le transfert du requérant à l'OACI constituait une promotion et que, bien que les règles en vigueur à l'époque ne soient pas précises sur ce point, le Secrétaire général a agi conformément à la pratique établie en ajustant la date de l'augmentation périodique de traitement du requérant en fonction de la date à laquelle celui-ci est entré au service de l'OACI. ...

42. En ce qui concerne la conclusion énoncée au paragraphe 39 ci-dessus, la Commission estime, comme le requérant, que la disposition 3.7 révisée du Règlement du personnel des services extérieurs est contradictoire lorsqu'elle dit, à l'alinéa c), que la somme forfaitaire est payable en 12 mensualités. De l'avis de la Commission, une somme forfaitaire est payée en une fois et ne peut être appelée forfaitaire si elle est payée en plusieurs versements. La Commission recommande de modifier

la disposition 3.7 c) de manière à éliminer cette ambiguïté.

43. Malgré sa conclusion figurant au paragraphe 40 ci-dessus, la Commission n'est pas insensible à la demande du requérant relative au versement de la prime de mobilité et de sujétion. Il est extrêmement regrettable que des fonctionnaires qui, dans un lieu d'affectation extérieur, travaillent côte à côte avec des fonctionnaires d'autres organisations relevant du régime commun des Nations Unies se voient opposer, pour des règles qui sont essentiellement les mêmes, des interprétations différentes et qu'ils perçoivent de ce fait des indemnités sensiblement différentes. La Commission recommande par conséquent que ces interprétations soient harmonisées."

Le 1er juin 1993, le Secrétaire de la Commission paritaire consultative de recours a communiqué le rapport de la Commission au requérant avec la décision, datée du 21 mai 1993, par laquelle le Secrétaire général acceptait les conclusions de la Commission et notait : "La question traitée au paragraphe 43 sera étudiée plus avant."

Le 11 septembre 1993, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Lorsque l'OACI s'est mise en rapport avec le requérant, elle ne l'a pas informé qu'en ce qui concerne les conditions d'emploi, elle ne suivait pas le régime commun des Nations Unies.
2. Le régime commun des Nations Unies a été créé pour assurer des normes et conditions d'emploi minimales susceptibles de s'appliquer à tous les fonctionnaires quelle que soit l'organisation pour laquelle ils travaillent.
3. Le requérant avait droit à la prime de mobilité et de sujétion en vertu de la disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI et de l'instruction administrative ST/AI/363.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Bien que le régime commun des Nations Unies vise à assurer une certaine harmonisation dans les dispositions statutaires et réglementaires de chaque organisation, chaque organisation a son propre droit interne qui régit les droits et obligations de son personnel.

2. Le requérant était au courant de toutes les dispositions réglementaires pertinentes de l'OACI lorsqu'il a accepté l'offre d'emploi de l'OACI. D'après la disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI, il faut avoir accompli une période ininterrompue de cinq ans de service pour avoir droit à la prime de mobilité et de sujétion.

3. L'OACI s'est pleinement conformée à son Règlement du personnel des services extérieurs ainsi qu'aux conditions d'emploi du requérant.

Le Tribunal, ayant délibéré du 5 au 21 juillet 1995, rend le jugement suivant :

I. Le requérant conteste une décision du Secrétaire général de l'OACI en date du 21 mai 1993 acceptant la conclusion de la Commission paritaire consultative de recours selon laquelle le requérant, lorsqu'il est entré à l'OACI, n'avait pas accompli la période de service ininterrompue requise pour avoir droit à la prime de mobilité et de sujétion. Il prétend avoir droit à cette prime depuis le 1er juillet 1990, date à laquelle elle a été instituée, jusqu'au 14 février 1992, ainsi qu'au paiement d'intérêts. Il réclame en outre une indemnité en compensation des effets que la prolongation du litige et du ressentiment qu'il en a éprouvé a eus sur sa santé et son état d'esprit.

II. Le requérant a été au service de l'OACI du 13 mai 1990 au 12 février 1992 dans le cadre du programme de coopération technique de l'OACI. Il avait été informé de l'intention de l'OACI de lui offrir un engagement par une lettre du 4 avril 1990 à laquelle

était joint un exemplaire du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI et des instructions concernant le personnel. Le 1er mai 1990, l'OACI a offert l'engagement sous réserve des conditions d'emploi énoncées dans le Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI tel que modifié de temps à autre. Le paragraphe 4 de la lettre de nomination stipulait :

"La période de service accomplie en vertu de la présente lettre de nomination sera réputée faire suite à celle que vous avez accomplie en vertu de votre contrat avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Vous conserverez tous les droits et avantages que vous avez acquis du fait de vos services aux Nations Unies du 1er novembre 1987 au 12 mai 1990."

Le requérant a accepté et signé la lettre de nomination le 17 mai 1990.

III. En vertu de la disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI modifié avec effet au 1er juillet 1990, le requérant a perçu certaines indemnités. La disposition 3.8 stipule que pour pouvoir percevoir l'élément "mobilité" de la prime de mobilité et de sujétion, un fonctionnaire doit avoir accompli au moins cinq années de service consécutives, sous le régime commun des Nations Unies, à un deuxième lieu d'affectation ou à un lieu d'affectation ultérieur. En conséquence, le requérant n'a pas perçu l'élément "mobilité" de la prime parce que, d'après les dossiers de l'OACI, sa période de service ininterrompue aux Nations Unies n'allait que du 1er octobre 1987 au 12 mai 1990.

IV. De 1980 à 1987, le requérant a accompli une période de service ininterrompue aux Nations Unies en quatre lieux d'affectation. Pendant cette période, il faisait partie du personnel de la CNUCED. En 1987, l'OIT l'a pressenti pour être conseiller technique principal d'un projet en Trinité-et-Tobago. Il a démissionné de la CNUCED à compter du 30 septembre 1987 et est entré à l'OIT le 1er novembre 1987. Au total, ses services ont été

interrompus pendant un mois environ. Le requérant est resté au service de l'OIT pendant plus d'un an et demi, jusqu'en juillet 1989. Il a alors été rengagé par l'Organisation des Nations Unies et a travaillé à la CESAP jusqu'en mai 1990.

V. Les services du requérant ayant été interrompus en 1987, l'OACI a conclu qu'il n'avait pas droit à l'élément "mobilité" de la prime. La disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs, sur laquelle l'OACI s'est fondée, vient manifestement à l'appui de la position de l'Administration. Il y est dit, à l'alinéa b), que l'élément "mobilité" est

"... applicable, après au moins cinq années de service consécutives sous le régime commun des Nations Unies à un deuxième lieu d'affectation ou à un lieu d'affectation ultérieur... Les fonctionnaires ... n'ayant pas ainsi accompli cinq années de service ont droit au pourcentage indiqué dans la colonne '1re affectation' quel que soit le nombre des affectations qu'ils ont eues."

VI. Le requérant fait valoir que l'OACI devrait obligatoirement suivre la même pratique que l'Organisation des Nations Unies, pratique qui découle de l'instruction administrative ST/AI/363. Cette instruction, datée du 1er août 1990 et publiée avec effet au 1er juillet 1990, dispose au paragraphe 29 :

"... L'obligation d'accomplir cinq années de service consécutives en qualité de membre du personnel (...) peut être considérée comme remplie si l'intéressé a accumulé cinq années de service sur une période de six années consécutives."

La thèse du requérant est qu'en vertu du principe de l'uniformité de traitement des fonctionnaires relevant du régime commun, la décision du défendeur doit être annulée et l'élément "mobilité" de la prime payé au requérant comme l'instruction administrative ST/AI/363 en laisse la faculté par son interprétation de la condition touchant les cinq années de service. Le Tribunal comprend la position du requérant mais ne peut l'accepter. En

effet, la décision du défendeur acceptant la conclusion de la Commission paritaire consultative de recours ne constitue pas une violation du contrat d'engagement du requérant.

VII. Comme il a été noté plus haut, le requérant a expressément consenti à être lié non seulement par le Règlement du personnel de l'OACI tel que modifié de temps à autre mais aussi par les termes de l'offre d'engagement que l'OACI lui a faite le 1er mai 1990. Aux termes de cette offre, le requérant devait conserver les droits et avantages qu'il avait acquis du fait de ses services aux Nations Unies du 1er novembre 1987 au 12 mai 1990 seulement. Il va de soi que cette clause ne pouvait inclure des droits ou avantages qui, comme la prime de mobilité et de sujétion, n'ont pris effet que le 1er juillet 1990. Le requérant ne pouvait non plus, au regard de l'OACI, se prévaloir de ses services aux Nations Unies antérieurs au 1er novembre 1987. Le Tribunal ne voit aucune raison d'ordre juridique qui aurait pu contraindre l'OACI à adopter, avec effet au 1er juillet 1990, la même approche exactement que celle que l'Organisation des Nations Unies a suivie dans l'instruction administrative ST/AI/363 pour définir la période de cinq années de service consécutives liée à l'octroi de l'élément "mobilité". L'uniformité entre les organisations appliquant le régime commun est souhaitable et existe souvent mais certaines variations d'interprétation et de pratique sont légitimes. Le droit interne d'une organisation n'est pas nécessairement applicable aux autres.

VIII. Le défendeur fait observer que le texte de la disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI concorde avec le texte modèle publié par le Secrétariat du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en tant qu'annexe du rapport de session du Comité. Cette annexe incorporait les décisions par lesquelles l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté les recommandations de la Commission de la fonction publique internationale relatives à la prime de mobilité et de sujétion. Elle ne contenait aucun texte prévoyant que l'obligation d'accomplir cinq années

de service consécutives pouvait être considérée comme remplie si l'intéressé avait accumulé cinq années de service sur une période de six années consécutives. Cette suggestion figurait au paragraphe A16 d'un document du Comité administratif de coordination, le document ACC/1990/4/Add.1, daté du 29 mars 1990 et intitulé "Additif, ARRANGEMENTS POUR L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS RÉVISÉES RELATIVES À LA PRIME DE MOBILITÉ ET DE SUJÉTION AVEC EFFET AU 1er JUILLET 1990". Une note de bas de page se rapportant à ce paragraphe indiquait que l'UNESCO réservait sa position au sujet de cette "définition". Le défendeur a informé le Tribunal que cet additif ne reflétait que les recommandations du Groupe de travail hors siège du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, ce qui ne paraît pas contesté. Il semble donc que l'additif ne liait pas toutes les organisations mais que chacune d'entre elles pouvait choisir de l'adopter.

IX. Le Tribunal note qu'une question assez analogue s'est posée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à propos d'une décision administrative refusant au requérant le montant de base de l'indemnité d'affectation majoré de la prime de mobilité pour la période de service qu'il avait accomplie à la CESAP à partir de 1989. Parce que les services du requérant aux Nations Unies avaient été interrompus en 1987, on avait estimé qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour le versement de ce montant. Or, considérant les circonstances exceptionnelles de l'affaire, le Secrétaire général a décidé d'exercer le pouvoir que lui confère la disposition 112.2 b) du Règlement du personnel d'accorder au requérant, à titre exceptionnel, la différence entre le montant de base de l'indemnité d'affectation et le montant de base majoré de la prime de mobilité pour la période 1989-1990 pendant laquelle il avait été au service de la CESAP.

X. Le Tribunal recommande au défendeur d'envisager la possibilité de prendre une mesure analogue (avec peut-être un ajustement pour tenir compte de la prime de rapatriement précédemment versée au requérant) en raison de la période de service longue

et continue que le requérant a accomplie sous le régime commun et qui n'a été coupée que par une seule interruption, extrêmement brève, ne dépassant apparemment pas la durée du congé annuel accumulé. L'obstacle empêchant le requérant d'avoir droit à l'élément "mobilité" selon une interprétation littérale de la disposition 3.8 du Règlement du personnel des services extérieurs de l'OACI est de nature plutôt technique et, eu égard à l'objet de la prime de mobilité et de sujétion, il paraît contestable qu'on ait voulu en priver des fonctionnaires tels que le requérant.

XI. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

(Signatures)

Jerome ACKERMAN
Président

Luis de POSADAS MONTERO
Vice-président

Mikuin Leliel BALANDA
Membre

Genève, le 21 juillet 1995

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire