

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire BOURGEOIS

Jugement No 1090

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Pierre Dominique Bourgeois le 12 avril 1990 et régularisée le 31 mai, la réponse de la FAO datée du 31 août, la réplique du requérant du 25 septembre et la duplique de la FAO en date du 31 octobre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.012 et 301.042 du Statut du personnel, l'article 302.4103 du Règlement du personnel de la FAO, ainsi que l'article 14 j) des Règles générales du Programme alimentaire mondial;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été créé sur la base de résolutions adoptées par la Conférence de la FAO et l'Assemblée générale des Nations Unies en 1961.

Le requérant, ressortissant français, a été engagé le 5 juillet 1970 au PAM, en qualité de chargé de projet de grade P.3, au Niger, pour une durée déterminée. Après avoir été affecté au Zaïre, puis au Bénin, il fut muté au siège, à Rome, en septembre 1973 en tant que chargé de la gestion des projets du PAM. Il obtint un engagement de caractère continu le 1er janvier 1977 et fut promu au grade P.4, avec le même titre, le 1er février de cette année-là.

Par un mémorandum du 8 août 1986, le directeur exécutif informa le personnel du PAM qu'une Nouvelle politique du personnel serait mise en oeuvre à compter du 1er septembre 1986. Cette politique repose sur le principe d'un service unifié, comprenant tous les fonctionnaires du cadre organique du siège et hors siège à l'exception de quelques postes spécialisés, et implique l'interchangeabilité totale de ces fonctionnaires.

Le 13 novembre 1987, le requérant eut un entretien avec le directeur exécutif au sujet de son affectation sur le terrain et au cours duquel la possibilité d'un transfert du requérant en Tunisie au poste de directeur des opérations fut évoquée.

Le 17 mars 1988, le directeur exécutif adressa à tous les fonctionnaires du cadre organique un mémorandum qui les invitait à remplir un formulaire annexé, dénommé "lettre d'intention", dans lequel il leur était demandé de choisir entre cinq options allant du souhait d'être affecté dans l'année à un bureau extérieur (option A) au désir de ne pas être muté dans un avenir proche (option E).

Le 22 mars 1988, le requérant écrivit au directeur du personnel du Programme afin de lui proposer de discuter de la suite éventuelle à donner à l'entretien du 13 novembre 1987, au vu du mémorandum du 17 mars. Le 25 mars, celui-ci lui répondit qu'il était au courant de cet entretien et qu'il était disposé à avoir une conversation avec lui mais que cela ne l'empêchait pas de remplir le formulaire comme tous les fonctionnaires. Le 30 mars 1988, le requérant rendit le formulaire sans l'avoir rempli en renvoyant par une note manuscrite à son mémorandum du 22 mars.

Le 6 avril 1988, le directeur exécutif communiqua au personnel deux documents intitulés respectivement "Directives et procédures provisoires concernant la promotion du personnel du service unifié du PAM" et "Directives et procédures provisoires concernant la réaffectation du personnel du service unifié du PAM".

Au mois de mai 1988, un rapport d'appréciation du requérant fut établi. Dans la partie consacrée au "développement du personnel", le requérant confirma son "accord de principe à une affectation sur le terrain pour un tour", si le directeur exécutif le souhaitait toujours, en sollicitant néanmoins que l'on tienne compte davantage de ses "contraintes familiales". Le 19 mai 1988, il adressa au directeur du personnel un mémorandum dans lequel il résumait son entretien avec le directeur exécutif en indiquant notamment que celui-ci lui avait demandé de confirmer sur le champ que, en cas de vacance de poste du directeur des opérations en Tunisie, il serait prêt à

quitter le siège "pour un tour"; ce qu'il avait fait. Il adressa également un second formulaire dans lequel il avait inscrit sous la rubrique "option A" :

"Comme je l'ai expliqué au directeur exécutif en novembre 1987, et rappelé récemment au directeur du personnel, des circonstances personnelles font obstacle à ma volonté de servir dans un quatrième bureau extérieur. Cependant, et sous les conditions expliquées par le directeur exécutif, je confirme mon accord de principe à une nouvelle affectation sur le terrain si le Programme en décide ainsi et quand il le décidera."

Le 15 juillet 1988, le requérant fut promu au grade P.5, avec effet au 1er janvier 1988, sous réserve de signer une déclaration énoncée au paragraphe 4.4 des directives concernant la promotion du personnel du service unifié du PAM, selon laquelle il était prêt à servir là où il serait affecté. Le 22 août 1988, il signa une "demande d'avis de mouvement du personnel" mentionnant sa réaffectation escomptée en Tunisie au poste de directeur des opérations et sur laquelle figurait ladite déclaration, mais il se référa à nouveau à son entretien de novembre 1987. Le 21 septembre 1988, le directeur du personnel indiqua au requérant, dans un mémorandum, que sa mutation en Tunisie n'était pas liée à un "droit de retour" au siège. Le 30 septembre, le requérant lui répondit que, pour sa part, sa position avait toujours été claire et qu'il s'étonnait de l'absence de réaction à ses observations formulées dans sa diverse correspondance. Le 7 octobre 1988, le directeur exécutif informa le requérant qu'il retirait l'avis de mouvement du personnel concernant sa promotion conditionnelle jusqu'à son acceptation de son transfert en Tunisie sans conditions.

Le 13 décembre 1988, le requérant sollicita auprès du Directeur général de la FAO le réexamen de la décision du directeur exécutif du 7 octobre 1988. Par lettre du 14 février 1989, le Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances lui signifia, au nom du Directeur général, que sa demande de réexamen était rejetée. Le requérant saisit le Comité de recours le 27 février 1989. Dans son rapport en date du 13 juillet 1989, le Comité considéra que "s'il existait un malentendu quant aux modalités de promotion, transfert et/ou affectation, l'administration aurait dû en informer le requérant le plus tôt possible et, en tout cas, avant que sa promotion ne fût annoncée le 15 juillet 1988". En conséquence, il recommanda que les procédures de promotion soient engagées et que le requérant soit transféré en Tunisie pour un tour. Toutefois, par lettre du 15 janvier 1990, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait définitivement son recours.

B. Le requérant soutient, en premier lieu, que la décision contestée viole les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de la FAO.

En vertu de l'article 14 j) des Règles générales du PAM :

"Le directeur exécutif administre le personnel du PAM conformément au Statut et au Règlement du personnel de la FAO, ainsi qu'aux règles spéciales proposées par le directeur exécutif qui pourraient être approuvées par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO."

Or, d'une part, les textes de la Nouvelle politique du personnel ne constituent pas des règles spéciales au sens de cet article puisqu'ils n'ont jamais été approuvés par les deux autorités compétentes - à ce propos, il conteste une éventuelle délégation de pouvoir au directeur exécutif en s'appuyant sur le jugement No 869 (affaire Hill) rendu par le Tribunal -; d'autre part, ces textes sont contraires au Statut et au Règlement du personnel de la FAO.

En effet, conformément à l'article 301.042 du Statut du personnel : "La considération dominante en matière de nomination, de transfert ou de promotion des membres du personnel doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité..." et, aux termes de l'article 302.4103 du Règlement du personnel : "On examinera par priorité la possibilité de promouvoir aux postes vacants des fonctionnaires présentant la compétence voulue..."; tandis que les directives concernant la promotion énoncent au paragraphe 3.2 trois critères de base à prendre en compte pour la promotion qui sont dans l'ordre décroissant : le mérite, la mobilité et l'ancienneté. Le paragraphe 3.2.2 qui porte sur la mobilité précise que l'expérience sur le terrain est considérée comme essentielle pour la promotion et qu'en raison du plus grand nombre de postes hors siège les perspectives de promotion sont supérieures pour les fonctionnaires qui souhaitent être mutés sur le terrain. Il détermine trois catégories de fonctionnaires qui satisfont au critère de mobilité : ceux qui sont actuellement en poste sur le terrain, ceux qui y ont déjà servi et qui sont actuellement affectés au siège, pourvu que leur durée de service au siège n'excède pas six ans et ceux qui, affectés au siège, s'engagent par écrit à accepter une réaffectation sur le terrain dans un certain délai. Il en résulte qu'en réalité promotion et réaffectation sont intimement liées et que la mobilité future constitue le facteur prépondérant pour la promotion alors que les

dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel de la FAO mettent l'accent sur la compétence.

En deuxième lieu, le requérant prétend que le directeur exécutif lui avait donné l'assurance, au cours de l'entretien qu'ils avaient eu le 13 novembre 1987, qu'en cas de vacance du poste de directeur des opérations en Tunisie, il pourrait y être nommé pour un seul tour. Par la suite, le requérant avait eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises les termes de l'accord ainsi passé et ce n'est que le 21 septembre 1988 que le directeur du personnel lui a fait savoir que sa réaffectation ne saurait être liée à un droit de retour au siège. La défenderesse n'a donc pas respecté son engagement ou, à tout le moins, pour le cas où il y aurait eu malentendu, a réagi beaucoup trop tardivement, le fondant ainsi à nourrir des attentes légitimes.

En troisième lieu, le requérant invoque la violation du principe d'égalité de traitement, par rapport aux autres fonctionnaires placés dans une situation semblable, quant à l'application des règles édictées en matière de réaffectation et de promotion. Ainsi, il lui est fait une application stricte du critère de mobilité, alors qu'il bénéficie d'une expérience certaine sur le terrain, tandis que d'autres fonctionnaires de grades P.5 et D.1, dont beaucoup n'ont pas une telle expérience, continuent à être promus de manière régulière au siège.

Il fait valoir que la décision contestée lui cause un préjudice à la fois matériel et moral.

En conclusion, il prie le Tribunal d'annuler la décision du Directeur général de la FAO en date du 15 janvier 1990 et d'ordonner à la défenderesse de donner effet à la décision du directeur exécutif datée du 15 juillet 1988 de le promouvoir au grade P.5 à compter du 1er janvier 1988; de lui payer des sommes, laissées à l'appréciation du Tribunal, à titre de réparation du préjudice matériel et moral; et de lui allouer 38.000 francs français à titre de dépens.

C. L'Organisation répond que le requérant n'apporte aucune preuve à l'appui de l'allégation selon laquelle le directeur exécutif se serait engagé à le nommer au poste de directeur des opérations en Tunisie pour un seul tour. Son argumentation repose uniquement sur une appréciation personnelle de l'entretien de novembre 1987, mais qui ne correspond pas à celle du directeur exécutif. Par ailleurs, s'il y a eu malentendu, ce n'est pas de la part du directeur exécutif. En effet, l'entretien a fait l'objet d'un compte rendu succinct rédigé le 7 décembre 1987 par le directeur du personnel, dont l'Organisation a fait état dans sa réponse devant le Comité de recours en date du 14 avril 1989. Selon ce compte rendu, le requérant aurait déclaré qu'il serait heureux de prendre le poste de directeur des opérations (P.5) en Tunisie et le directeur exécutif aurait pris note de cette déclaration. En réalité, le requérant s'efforce de légitimer son désir d'imposer ses propres conditions à une mutation, mais un désir n'équivaut pas à une expectation légitime.

La violation du principe d'égalité n'est pas démontrée par le requérant. Tous les fonctionnaires, à l'exception du requérant, dont la promotion était prévue dans le cadre de la Nouvelle politique se sont conformés aux procédures de mise en oeuvre de celle-ci et ont dûment signé leur formulaire de réaffectation. La défenderesse donne des détails sur les fonctionnaires de grades D.1 et P.5 mentionnés par le requérant afin de démontrer que tous satisfont au critère de mobilité et fournit des indications sur les intentions du Programme au sujet des affectations éventuelles de certains de ces agents.

La défenderesse soutient qu'il n'y a pas eu non plus violation du Statut et du Règlement du personnel de la FAO. Elle expose qu'une équipe ONU/FAO a été chargée en 1984 d'étudier les problèmes de relations avec le PAM. Sur la base de ses délibérations, un rapport commun a été rédigé par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO en mai 1985 et soumis au Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du PAM. Ce rapport accorde au directeur exécutif une délégation de pouvoir générale en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'interprétation du Statut et du Règlement du personnel de la FAO. Cette délégation entend une reconnaissance très large de sa compétence en matière de questions de personnel et vise notamment les promotions et transferts. Quant à l'affaire Hill, invoquée par le requérant, elle est sans rapport avec la présente affaire. Par ailleurs, compte tenu de la nature du PAM, il est normal que la Nouvelle politique et ses modalités de mise en oeuvre mettent l'accent sur le critère de mobilité, qui s'insère dans le cadre plus large de la notion de compétence, en tant qu'élément important en matière de promotion.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient que la décision contestée viole le principe d'égalité de traitement. Il discute les indications données par la défenderesse au sujet des fonctionnaires D.1 et P.5 cités, en faisant valoir que, même si la FAO se réfère aux affectations futures de certains d'entre eux, il ne s'agit que d'intentions ne devant pas être prises en compte.

En ce qui concerne l'engagement pris par le directeur exécutif, il soutient que, dans les cas où il existe des présomptions graves et concordantes en faveur des prétentions du requérant, la charge de la preuve devrait être renversée.

Il développe son argumentation sur la violation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel en soulignant notamment que le Comité des politiques et programmes n'a pas compétence pour modifier les Règles générales et établir des règles spéciales. S'il peut proposer des amendements, c'est en définitive à la FAO et aux Nations Unies qu'appartient le pouvoir de les adopter. Il fait valoir que la mobilité pour l'avenir constitue un élément tout à fait distinct de la compétence. Si on prend en considération l'expérience acquise à l'occasion d'affectations antérieures, le requérant doit être considéré comme satisfaisant aux exigences prévues par les textes en matière de promotion.

E. Dans sa duplique, la FAO développe l'argumentation présentée dans sa réponse en faisant remarquer que, dans sa réplique, le requérant cherche à masquer l'essentiel du litige. Elle allègue notamment que, étant donné qu'elle n'a jamais prétendu que la Nouvelle politique du personnel constituait une modification des Règles générales du PAM ou du Statut et du Règlement du personnel de la FAO, ni que le Comité avait compétence pour modifier les Règles générales, toutes les allégations du requérant à ce sujet sont sans objet. Elle conteste l'existence de présomptions graves et concordantes relatives à un engagement du directeur exécutif. Le critère de mobilité, certes important, n'est pourtant pas prépondérant.

CONSIDERE :

1. Le requérant entra au service du Programme alimentaire mondial (PAM) le 5 juillet 1970 pour une durée déterminée en qualité de chargé de projet de grade P.3 au Niger. Il fut ensuite affecté au Zaïre et au Bénin puis, en 1973, transféré au siège. En 1977, son contrat fut converti en engagement de caractère continu et son grade élevé ensuite à P.4.

Le 8 août 1986, le directeur exécutif du Programme mit en application une Nouvelle politique du personnel reposant sur le principe de la création d'un service unifié, comprenant tous les fonctionnaires du cadre organique du siège et hors siège, à l'exception de quelques postes "spécialisés".

Le 13 novembre 1987 eut lieu un entretien entre le directeur exécutif et le requérant au sujet de l'affectation de celui-ci hors siège, en Tunisie.

Le 6 avril 1988, le directeur exécutif adressa à l'ensemble du personnel deux textes exposant les modalités d'application de la Nouvelle politique du personnel et constituant des directives et procédures provisoires concernant la promotion et la réaffectation du personnel du PAM.

Une évaluation du travail du requérant fut établie le 9 mai 1988. Le 19 mai 1988, celui-ci résuma clairement, dans un mémorandum adressé à l'administration, sa version de l'entretien du 13 novembre 1987 afin de lever toute ambiguïté et, dans une "lettre d'intention" de la même date, il se déclara prêt à accepter une affectation hors siège.

Le 15 juillet 1988, il fut promu au grade P.5, avec effet au 1er janvier 1988, sous réserve de signer une déclaration d'acceptation de servir là où il serait affecté. Mais le requérant s'étant borné à renvoyer à l'entretien du 13 novembre 1987, le directeur du personnel lui signifia, le 21 septembre 1988, que sa mutation ne saurait être liée à un "droit de retour" au siège. Le 7 octobre 1988, le directeur exécutif l'informa de sa décision de suspendre sa "promotion conditionnelle" jusqu'à son acceptation d'un transfert sans réserve en Tunisie.

Le 14 octobre 1988, le requérant sollicitait sans succès le bénéfice de la procédure de conciliation. Le 13 décembre 1988, il fit appel devant le Directeur général, qui rejeta son recours le 14 février 1989. Il saisit alors le Comité de recours qui, dans son rapport du 13 juillet 1989, recommanda notamment que les procédures de promotion fussent engagées et que le requérant fût transféré en Tunisie pour un tour.

Toutefois, par décision du 15 janvier 1990, déférée à la censure du Tribunal, le Directeur général rejeta le recours.

Sur la prétendue violation du Statut et du Règlement du personnel de la FAO

2. Le requérant soutient essentiellement que les textes constituant la Nouvelle politique du personnel ne lui étaient pas opposables, d'une part, parce qu'ils n'avaient pas le caractère de règles spéciales au sens de l'article 14 j) des

Règles générales du PAM et, d'autre part, parce qu'ils n'étaient pas conformes au Statut et au Règlement du personnel de la FAO.

3. Aux termes de l'article 14 j) susvisé, "Le directeur exécutif administre le personnel du PAM conformément au Statut et au Règlement du personnel de la FAO, ainsi qu'aux règles spéciales proposées par le directeur exécutif qui pourraient être approuvées par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO."

Selon le requérant, les textes constituant la Nouvelle politique du personnel, y compris les Directives provisoires élaborées pour sa mise en oeuvre, n'ont pas été soumis au Secrétaire général et au Directeur général, lesquels ne les ont donc jamais approuvés, conformément à l'article 14 j).

L'Organisation rejette pareille allégation en faisant valoir qu'elle fait abstraction du processus établi en vue d'aboutir à l'adoption des textes incriminés. A cet effet, une équipe spéciale ONU/FAO a été créée en 1984 en vue d'examiner les problèmes existant dans la fourniture des services de soutien au PAM et les relations entre celui-ci et la FAO. C'est sur la base des délibérations de cette équipe que le Secrétaire général et le Directeur général ont rédigé en mai 1985 un rapport commun soumis au Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du PAM (CPA) lors de sa 19e session. Dans ce rapport, communiqué au directeur exécutif du PAM, ils font part de leur décision de déléguer de plus amples pouvoirs à celui-ci en matière de personnel et d'administration.

Le paragraphe 21 dudit rapport énonce que "Conformément à l'article 14 j) des Règles générales, le PAM a pouvoir conformément aux Règlement et Statut du personnel de la FAO de prendre des décisions pour les questions de personnel, notamment en ce qui concerne les nominations, promotions, transferts et cessations de service." Au paragraphe 22, il est indiqué qu'"Aucune distinction particulière n'est faite entre fonctionnaires du siège et fonctionnaires de terrain."

Dans son rapport du 25 mars 1986 sur la mise en oeuvre de la décision du Secrétaire général et du Directeur général, le directeur exécutif déclarait que "Le Programme étudie les détails d'une politique d'affectation du personnel qui doit permettre une rotation systématique du personnel entre le siège et le terrain." Et, à sa 21e session tenue du 26 mai au 6 juin 1986, le CPA a approuvé ce rapport et "constaté avec satisfaction que la mise en oeuvre des nouvelles dispositions s'était faite dans un esprit de compréhension mutuelle".

Il ne fait donc pas de doute que la Nouvelle politique du personnel adoptée le 8 août 1986 s'inscrit, comme le soutient l'Organisation, dans le droit fil de la décision prise par le Secrétaire général et le Directeur général et dans le cadre de la délégation de pouvoir générale par eux donnée au PAM en vue de la mise en oeuvre et de l'interprétation du Statut et du Règlement du personnel de la FAO.

Une telle délégation implique l'approbation prévue à l'article 14 j) des Règles générales et confère aux textes de la Nouvelle politique du personnel la valeur de règles spéciales, étant donné que l'approbation n'est soumise à aucune forme déterminée et qu'il n'est nullement établi, ni même allégué, que ces dernières règles aient fait l'objet d'un désaveu des autorités compétentes ci-dessus pour dépassement éventuel de mandat.

L'argumentation développée par le requérant sur les limites du pouvoir d'amendement des Règles générales que revendiquerait le CPA s'avère inopérante à cet égard. En effet, la Nouvelle politique du personnel, même si elle a été approuvée par cet organe, n'en constitue pas moins une mise en oeuvre de la décision du Secrétaire général et du Directeur général, et où l'article 14 j) a été, dans le cas particulier, respecté.

4. Le second moyen invoqué par le requérant consiste à dénier toute conformité des nouveaux textes avec le Statut et le Règlement du personnel de la FAO. Mais ce moyen n'a pas plus de consistance que le précédent.

Force est de constater, tout d'abord, qu'aucun grief sérieux n'est avancé qui soit de nature à démontrer la réalité d'une contradiction quelconque entre la Nouvelle politique du personnel et les textes de la FAO. Le requérant se borne en effet à relever que, selon le concept de service unifié mis en place par la Nouvelle politique, le personnel de la catégorie des services organiques doit être traité sur une base semblable, qu'il soit affecté au siège ou en dehors et que tout membre du personnel doit pouvoir faire l'objet d'une réaffectation dans tout lieu d'affectation.

Le traitement sur un pied d'égalité du personnel ne peut guère être contraire au Statut et au Règlement de la FAO, d'autant plus que, comme le reconnaît le requérant, les décisions de promotion devraient, d'après le nouveau système, être séparées des décisions de mutation.

5. En réalité, l'essentiel des critiques du requérant porte sur les Directives provisoires concernant la promotion. Ces règles, dont l'objet est la mise en oeuvre de la Nouvelle politique du personnel, revêtent, au même titre que celle-ci, le caractère de règles spéciales visées à l'article 14 j) des Règles générales.

Quant au prétendu désaccord entre les Directives et le Statut et le Règlement de la FAO, l'analyse présentée par le requérant ne convainc pas le Tribunal.

Aux dires du requérant, il ressort, tant des textes des Règles provisoires sur la promotion et la réaffectation que de l'application qui lui en a été faite, que promotion et réaffectation sont intimement liées dans le cadre du PAM et qu'en particulier la mobilité future conditionne la promotion au détriment de la compétence, en violation de l'article 301.042 du Statut et de l'article 302.4103 du Règlement du personnel. A l'appui de sa thèse, le requérant soutient que les trois critères de base cités par le paragraphe 3.2 pour la promotion, à savoir le mérite, la mobilité et l'ancienneté, ne peuvent pas s'insérer dans le cadre des critères fondamentaux de promotion énoncés à l'article 301.042 du Statut, soit "les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité".

Il suffit de se reporter au texte du paragraphe 3.2.1 des Directives pour conclure à l'inanité de cette allégation. Il y est indiqué, en effet, en ce qui concerne le mérite, que ce qu'il faut principalement prendre en considération, c'est la performance, dont les éléments clefs sont notamment la compétence, l'efficacité et l'intégrité. Ainsi comprise, la notion de mérite recouvre les qualités exigées par l'article 301.042.

6. Quant au concept de mobilité, le paragraphe 3.2.2 le met sur le même plan que la soumission à la politique de réaffectation du service unifié. Cependant, le texte met plutôt l'accent sur l'expérience du terrain considérée comme essentielle pour la promotion, sans pour autant annihiler, comme l'affirme le requérant, toutes perspectives de promotion pour les fonctionnaires qui ne sont pas volontaires pour les postes dans les pays, car ceux qui acceptent le transfert sur le terrain bénéficient simplement de perspectives meilleures.

Le double aspect de la mobilité souligné ab initio par le paragraphe 3.2.2 rattache cette notion, premièrement, au devoir d'obéissance incombant aux membres du personnel en vertu de l'article 301.012 du Statut, aux termes duquel "Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation...".

Mais la mobilité peut aussi être incluse dans la notion élargie de meilleure connaissance de la tâche du PAM, c'est-à-dire dans la notion d'"efficacité". D'une part, la mission fondamentale et spécifique du PAM consiste, selon la Nouvelle politique du personnel, à contribuer au progrès des pays en développement grâce à l'atténuation de la faim et de la malnutrition; d'autre part, les résultats ultimes de cette tâche ne sauraient être mesurés que sur le terrain.

Point n'est donc besoin de se demander si la mobilité peut ou non être détachée de la notion de compétence et si le paragraphe 3.2.2 ne se réfère, comme le prétend le requérant, qu'à la mobilité future exclusive de la compétence déjà acquise. Il suffit de constater qu'en introduisant les critères de base du mérite et de la mobilité (celui de l'ancienneté ne paraît pas en cause), les Directives provisoires ne sont nullement contraires aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel de la FAO.

Sans avoir besoin de s'attarder, faute de pertinence, sur son jugement No 869 (affaire Hill), le Tribunal conclut que la Nouvelle politique du personnel et les Directives provisoires édictées pour son application sont conformes au Statut et au Règlement du personnel de la FAO. Le requérant peut, par ailleurs, d'autant moins s'insurger contre l'application de ces textes à son cas qu'il n'a jamais mis en question le principe même de la mobilité, tout au long de la procédure de recours interne, se bornant à exiger que sa mutation en Tunisie soit limitée à un tour, conformément aux promesses que le directeur exécutif lui aurait faites en ce sens.

C'est cet argument que le Tribunal examinera dans les considérants qui suivent.

Sur l'allégation de non-respect de l'engagement pris

7. Au titre du grief tiré de la violation des promesses faites en sa faveur, le requérant se prévaut d'un entretien qu'il a eu avec le directeur exécutif le 13 novembre 1987, au cours duquel il aurait reçu l'assurance qu'en cas de vacance effective du poste de directeur des opérations en Tunisie, le requérant pourrait y être muté pour un seul tour.

A l'encontre de cette assertion, l'Organisation a versé au dossier, le 14 avril 1989, devant le Comité de recours, une

note que le directeur du personnel déclare avoir rédigée dès le 7 décembre 1987 d'après les indications données par le directeur exécutif pour relater le contenu de l'entretien du 13 novembre 1987, et selon laquelle le requérant aurait dit qu'il serait heureux d'accepter le poste, classé au grade P.5, de directeur des opérations en Tunisie, tandis que le directeur exécutif se serait borné à prendre acte de cette déclaration. Outre que la note du 7 décembre 1987 n'émane pas du directeur exécutif lui-même, le Tribunal constate qu'aucune allusion précise n'est faite dans cette note à la question que le requérant prétend avoir soulevée de son acceptation d'être transféré en Tunisie pour un seul "tour".

Or, il a fallu attendre le 21 septembre 1988 pour que le directeur du personnel signifie au requérant de manière précise qu'aucun droit de retour au siège n'était prévu par la politique de réaffectation.

A la lumière des pièces du dossier, le Tribunal constate que l'Organisation a donc attendu jusqu'au 21 septembre 1988 avant de prendre clairement position contre le principe d'une mutation pour "un tour", mais sans contester expressément que le directeur exécutif ait pris un engagement à ce sujet. Le requérant pouvait donc légitimement continuer à espérer - même si depuis la décision du 15 juillet 1988 il lui était demandé de se soumettre au paragraphe 4.4 des Directives - que la formule générale de ce paragraphe pourrait, comme l'a estimé le Comité de recours, être adaptée à son cas particulier. Le fait que l'Organisation n'a cru devoir faire état de sa propre version de l'entretien du 13 novembre 1987 que devant le Comité de recours le 14 avril 1989, de même que son refus de la procédure de conciliation, ne plaident nullement en faveur de sa thèse, et son comportement n'a pu de ce chef que causer au requérant un préjudice au moins moral dont il est en droit de demander réparation.

Sur la prétendue violation du principe d'égalité

8. Selon le requérant, l'Organisation lui a appliqué les nouvelles Directives édictées en matière de promotion et de réaffectation sans les appliquer de la même façon à des fonctionnaires placés dans une situation semblable à la sienne.

En vertu du principe de l'égalité de traitement que le Tribunal a eu maintes occasions d'appliquer, les personnes qui se trouvent dans une situation semblable doivent faire l'objet de mesures semblables, et celles dont la situation diffère sont soumises à un régime différent.

A l'appui du grief de violation par l'Organisation de ce principe, le requérant cite en exemple la situation d'un certain nombre de fonctionnaires de grades D.1 et P.5 affectés au siège, qui font partie du service unifié et qui, selon lui, n'ont aucune expérience du terrain, bien que certains d'entre eux soient au PAM depuis dix, voire vingt ans.

Le Tribunal observe, d'emblée, que les fonctionnaires figurant sur la liste donnée par le requérant ne se trouvent pas dans la même situation juridique que la sienne, dans la mesure où il n'appartient qu'au grade P.4.

Quoi qu'il en soit, le moyen avancé par le requérant à cet égard ne peut être admis. En effet, aucun des agents dont il signale les cas n'est placé exactement dans la même situation que lui. Il n'allègue pas en effet que, depuis l'entrée en vigueur le 6 avril 1988 des Directives provisoires préconisant le principe de rotation et énonçant le critère de mobilité, les fonctionnaires en question auraient fait l'objet de décisions de promotion sans avoir été soumis à l'application du paragraphe 4.4, c'est-à-dire sans avoir été astreints à accepter la réaffectation dans des postes hors siège. En fait, de tels exemples n'existent pas, comme l'assure l'Organisation sans être sérieusement démentie. Celle-ci ajoute qu'à la seule exception du requérant, tous les fonctionnaires dont la promotion était prévue dans le cadre de la Nouvelle politique se sont conformés aux procédures de mise en oeuvre de celle-ci et ont dûment signé le formulaire de réaffectation.

Il ne saurait donc être question de violation du principe de l'égalité de traitement.

9. Le rejet de la conclusion principale en annulation de la décision attaquée entraîne celui de la demande de réparation du préjudice matériel subi, mais non du préjudice moral consécutif au comportement ambigu de l'Organisation, qui justifie à lui seul l'introduction de la requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête est rejetée au principal.

2. L'Organisation est invitée à payer au requérant la somme de 15.000 francs français en réparation du préjudice moral subi.

3. Elle est en outre condamnée à payer, à titre de participation aux dépens, la somme de 5.000 francs français.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
E. Razafindralambo
A.B. Gardner