

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaires OULDAMAR (Nos 1 et 2)

Jugement No 1109

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Mokhtar Ouldamar le 15 mars 1990 et régularisée le 9 août, et la réponse de l'OIT du 5 novembre 1990;

Vu la seconde requête dirigée contre l'OIT, formée par M. Ouldamar le 5 septembre 1990 et la réponse de l'OIT, également du 5 novembre 1990;

Vu la réplique unique du requérant, en date du 10 janvier 1991, aux deux requêtes et la duplique unique de l'Organisation en date du 28 mars 1991;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 1, du Statut, les articles 7(4) et 18 du Règlement du Tribunal, les articles 13.1 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail et la circulaire du BIT No 334 (Série 6 - Personnel) du 20 juillet 1985;

Après avoir examiné le dossier et rejeté les demandes de procédure orale formulées par le requérant;

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

A. Ainsi qu'il ressort du jugement No 870 (affaire Giusti Bertolotti), le BIT a publié en juillet 1985 une circulaire No 334 (Série 6 - Personnel) sur un nouveau système de "promotions personnelles". Bien que mis en place pour une période expérimentale de deux années, le système a été prorogé et reste toujours en vigueur. Il offre une possibilité de promotion "aux fonctionnaires dont l'apport à l'Organisation, par leur ancienneté et par les résultats obtenus au cours des années, est supérieur à celui qui correspond normalement au niveau de la position qu'ils occupent" et qui ne peuvent bénéficier d'un avancement par un autre moyen. Aux termes du paragraphe 7 de la circulaire, pour être pris en considération aux fins d'une promotion personnelle, le fonctionnaire doit avoir effectué treize ans de service dans le même grade. En outre, en vertu du paragraphe 9, "il devra être clairement établi que le fonctionnaire a rempli ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences du poste" et les trois critères pris en considération à cet effet sont "la qualité du travail, la quantité de travail et la valeur personnelle ajoutée à la position".

Le requérant, ressortissant marocain né en 1935, a été engagé par le BIT en 1975 au siège de Genève, au grade P.4. Il a été affecté au Service de l'administration du travail (ADMITRA). En 1981, il a été nommé directeur du bureau de l'Organisation à Yaoundé et promu au grade P.5. Alors qu'il était au Cameroun, il s'est produit au bureau des événements qui sont relatés dans le jugement No 671 (affaire Bonneau), sous A. A la suite de ces événements, dans des circonstances sur lesquelles les parties ne sont pas d'accord, il a été réaffecté au siège et à ADMITRA en août 1983. Il a repris son ancien grade P.4 en avril 1984.

Conformément aux dispositions du paragraphe 7 a) de la circulaire No 334, les années de service en transfert hors de Genève comptent pour une fois et demie le taux normal d'accumulation et, conformément aux dispositions du paragraphe 7 d), les périodes de service à un grade supérieur sont comptées comme années de service effectuées au grade inférieur. A la fin de l'année 1987, le requérant avait accumulé les treize années de service requises au grade P.4, et le Département du personnel a proposé son nom et celui de quarante autres fonctionnaires au Comité de sélection chargé de recommander des promotions personnelles au Directeur général pour cette année-là.

Le Comité a déposé son rapport le 10 mai 1989. Le nom du requérant a été le seul sur lequel l'unanimité ne s'est pas faite : trois membres étaient pour la promotion et un était contre. Le Directeur général adjoint, chargé du Secteur de la gestion générale, à qui le rapport a été transmis en premier lieu, a demandé au Comité de réexaminer la question. Le Comité a accepté et déposé un rapport supplémentaire le 13 juillet 1989, aux termes duquel deux membres se prononçaient pour et deux membres contre la promotion.

Par une note du 3 octobre 1989, le chef du Service de développement du personnel a informé le requérant que le

Directeur général avait refusé de le promouvoir, au motif qu'il ne satisfaisait pas aux critères visés au paragraphe 9 de la circulaire.

Dans une note du 17 octobre adressée au directeur du Département du personnel, le requérant faisait observer que, aux termes du paragraphe 14, le Comité était tenu de lui donner, ainsi qu'à son chef, "une brève motivation" des raisons du refus, ce que le Comité n'avait pas fait; en conséquence, il demandait en vertu de l'article 13.1 du Statut du personnel qu'il y soit remédié. Il a envoyé un rappel le 17 novembre.

Dans une note du 24 novembre, le directeur a répondu que la procédure avait été correctement suivie et répété que le Directeur général avait refusé sa promotion parce qu'il ne satisfaisait pas aux critères requis. Dans une note du 1er décembre 1989, il a demandé au Directeur général, conformément aux dispositions du paragraphe 15 de la circulaire, de réexaminer sa décision; il a adressé un rappel le 16 février 1990. N'ayant pas reçu de réponse, il a formé sa première requête le 15 mars 1990 contre le rejet implicite de sa réclamation.

Le 2 avril 1990, il a adressé au Directeur général une réclamation au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel. Le Directeur général adjoint l'a rejetée par une note du 8 juin, qui constitue la décision attaquée dans sa seconde requête, formée le 5 septembre 1990.

B. Le requérant présente les mêmes moyens à l'appui des deux requêtes.

Il allègue la violation de la circulaire No 334. En effet, le Comité de sélection ne lui a jamais donné "une brève motivation" des raisons de la décision, ainsi qu'il en avait l'obligation en vertu du paragraphe 14. Cette omission l'a empêché de savoir sur quels critères était fondé le refus de lui accorder une promotion personnelle. Il ignore même si sa demande de réexamen a été ou non renvoyée au Comité pour avis aux termes du paragraphe 15. L'Organisation a ainsi violé les règles qu'elle a édictées.

Il soutient que la décision est entachée d'erreurs de fait et d'appréciation. Ses chefs directs ont été unanimes à considérer son travail comme supérieur à la moyenne tant en quantité qu'en qualité, ainsi qu'il ressort des rapports d'évaluation qu'il fournit. Ces rapports sont corroborés par "l'évaluation du mérite" que son supérieur, le chef d'ADMITRA, a faite le 23 novembre 1988 dans le cadre du système de promotions personnelles, conformément aux dispositions du paragraphe 8 a) de la circulaire, ainsi que par les déclarations de son chef devant le Comité et dans une autre note du 22 décembre 1989. Ce qui s'est passé à Yaoundé ne devrait pas être retenu contre lui puisque, à cette époque, il avait de toute façon un grade supérieur. Le Comité n'a pas examiné son cas objectivement ou n'a pas agi en toute indépendance, ainsi qu'il ressort manifestement de son changement de position dans son rapport supplémentaire du 13 juillet 1989.

Le requérant accuse l'OIT d'avoir agi arbitrairement en ce que des fonctionnaires dont les mérites ne sont pas supérieurs aux siens ont obtenu une promotion personnelle, et de ne tenir aucun compte de ses espoirs légitimes de promotion.

Il demande à être promu au grade P.5 avec effet au 1er janvier 1989 dans sa première requête, et à compter du 1er septembre 1987 dans sa deuxième requête. Il réclame également l'allocation des dépens.

C. Dans sa réponse à la première requête, l'OIT soutient qu'elle est irrecevable.

En premier lieu, le requérant a négligé d'épuiser les moyens de recours internes ainsi que l'article VII(1) du Statut du Tribunal lui en fait obligation. Sa note du 17 octobre 1989 constituait une demande de réexamen en vertu des dispositions de l'article 13.1 du Statut du personnel, et il a reçu une réponse dans la note du directeur du Département du personnel en date du 24 novembre. Là-dessus, il a envoyé sa note du 1er décembre 1989 pour demander un réexamen aux termes du paragraphe 15 de la circulaire No 334 et, n'ayant pas obtenu de réponse, il aurait dû déposer une réclamation aux termes de l'article 13.2 du Statut du personnel. Au lieu de cela, il s'est adressé directement au Tribunal.

En second lieu, selon les informations fournies par le greffier, il a omis de respecter le délai fixé par les articles 7.4 et 18 du Règlement du Tribunal pour la régularisation de ses écritures.

Quant au fond de la première requête, l'Organisation se réfère à sa réponse à la seconde, dont elle admet la recevabilité. Dans cette réponse, l'Organisation explique que le système de promotions personnelles exige une comparaison des mérites de tous ceux qui remplissent les conditions requises. Etant donné que le Comité de

sélection et le Directeur général ont un pouvoir d'appréciation en la matière, le Tribunal ne peut exercer qu'un contrôle limité.

1) Bien que, ainsi que le requérant le déclare, ce ne soit pas le Comité qui ait donné au requérant une brève motivation des raisons du refus d'une promotion personnelle, l'omission n'est pas attaquantable.

En premier lieu, nonobstant le libellé du paragraphe 14 de la circulaire, la pratique constante du Département du personnel a consisté à informer lui-même le fonctionnaire, car le Comité ne peut expliquer que sa propre recommandation et non la décision du Directeur général. La raison pour laquelle la circulaire n'a pas été modifiée sur ce point de détail est que le système est encore expérimental et sera susceptible de modifications exhaustives s'il devient permanent.

En second lieu, si le requérant désirait obtenir une explication du Comité, il ne devait pas s'adresser au Département du personnel; en outre, le Directeur général, qui exerce un pouvoir d'appréciation en la matière en vertu des dispositions du paragraphe 15, n'était pas tenu de renvoyer sa demande de réexamen au Comité.

En troisième lieu, l'absence d'indications de la part du Comité ne lui a pas fait grief. La décision du 8 juin 1990, qu'il attaque dans sa seconde requête, lui donne tous les renseignements dont il a besoin.

2) L'exercice par le Directeur général de son pouvoir d'appréciation n'est pas entaché d'autres vices de nature à justifier l'annulation de la décision entreprise.

Le requérant voit une erreur de fait dans la constatation selon laquelle il n'a pas rempli ses fonctions à un niveau suffisant. En fait, il demande au Tribunal de substituer sa propre appréciation de son travail à celle du Directeur général, ce que le Tribunal ne peut faire.

Le Comité a examiné son cas en toute objectivité. Il n'y avait aucune irrégularité à lui demander de réexaminer la question puisque son cas était le seul sur lequel l'unanimité ne s'était pas faite, et la décision du Directeur général de se prononcer contre la promotion personnelle ne constituait pas un détournement de pouvoir dès lors qu'il n'y avait ni unanimité ni même une majorité en faveur du requérant.

Le Directeur général n'a pas omis de tenir compte de faits essentiels et aucune conclusion inexacte n'a été tirée du dossier. Ce qui est exigé est un travail régulier à un niveau supérieur à la moyenne, ce qui impliquait une évaluation des résultats du requérant depuis 1975. Le chef d'ADMITRA, qui a témoigné auprès du Comité en faveur du requérant, était son chef depuis moins d'un an par rapport à toute la période de référence. Le Comité prend toujours en considération l'ensemble de la période et il serait inéquitable à l'égard des autres candidats à une promotion personnelle de faire abstraction, dans le cas du requérant, précisément de la période - son séjour à Yaoundé - où il n'a pas, de toute évidence, rempli ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences du poste. Cette période est pertinente parce qu'elle entre en ligne de compte pour le calcul des treize années de service nécessaires aux termes du paragraphe 7 de la circulaire pour ouvrir droit à une promotion personnelle. Comme la circulaire ne dit pas comment il convient d'évaluer les mérites pendant une période de service dans un grade plus élevé, la question doit être laissée à l'appréciation du Comité. Par ailleurs, il ne serait pas équitable de promouvoir une personne à un grade dont il s'est déjà montré indigne et par conséquent la qualité de ses prestations doit être prise en compte à ce grade.

Enfin, le but du système est d'offrir une possibilité d'avancement à un fonctionnaire dont la carrière est bloquée, et quelqu'un qui a déjà bénéficié d'un grade supérieur pendant au moins une partie de la période considérée a moins souffert du blocage que les autres.

D. Dans une réplique commune aux deux requêtes, le requérant fait observer que la raison pour laquelle il a formé la première requête a tenu au refus obstiné de l'OIT de répondre à sa demande du 1er décembre 1989 tendant au réexamen de la décision. Il ne sied guère à l'Organisation, qui a agi elle-même si tardivement, de lui reprocher de n'avoir pas respecté un délai d'ordre pour régulariser sa requête.

Il développe ses allégations selon lesquelles la décision attaquée est entachée de plusieurs vices.

L'OIT admet la violation du paragraphe 14 de la circulaire No 334, qu'une prétendue pratique constante ne saurait justifier : le texte est clair et le personnel a le droit d'exiger que l'Organisation s'y conforme en vertu de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*.

Le requérant s'étend sur plusieurs points de fait, en particulier les événements qui se sont produits alors qu'il se trouvait à Yaoundé, et fait observer qu'il n'a jamais été question, dans l'affaire Bonneau (jugements Nos 671 et 757), de lui faire porter la responsabilité des faits. En réalité, c'est lui qui a découvert, alors qu'il était au siège, certaines irrégularités dans la comptabilité du bureau de Yaoundé et qui a signalé la fraude. Il décrit les circonstances dans lesquelles il a regagné le siège et les conditions dans lesquelles il a accepté ultérieurement de reprendre le grade P.4. A cette époque, le Directeur général lui a fait une promesse orale, en présence de plusieurs hauts fonctionnaires - qu'il souhaite faire citer pour entendre leur témoignage -, selon laquelle il retrouverait le grade P.5 à la première occasion : cette promesse est opposable à l'administration en vertu du principe de la bonne foi.

Il développe ses objections à la procédure du Comité de sélection, alléguant que le Comité a subi des pressions pour qu'il ne fasse pas de recommandation en sa faveur. Il n'est pas exigé que le Comité adopte sa recommandation à l'unanimité. Le renvoi de son cas par le Directeur général adjoint était illégal. Il a été victime d'un parti pris. Le Directeur général adjoint, qui avait présidé le comité chargé d'enquêter sur l'affaire de Yaoundé, était déterminé à ce qu'il ne soit pas promu. C'est en fait le Directeur général adjoint qui a pris la décision alors qu'aucun pouvoir ne lui avait été délégué à cette fin. La décision ne tient pas compte du fait essentiel que tous ses rapports d'évaluation sont excellents, y compris ceux qui ont trait à sa période de service à Yaoundé.

Il maintient ses conclusions, à ceci près qu'il réclame une promotion à compter du 1er septembre 1987 et non à partir du 1er janvier 1989.

E. Dans sa duplique unique, l'Organisation fait remarquer que le fil conducteur de la réplique du requérant, largement répétitive et incohérente, est la thèse selon laquelle il aurait été victime d'un complot tramé par le Directeur général adjoint. Mais ces allégations d'hostilité personnelle sont démenties par le fait que le Comité des rapports, également présidé par le Directeur général adjoint, lui a octroyé un avancement d'échelon pour services méritoires en 1988.

L'Organisation soutient que, sur de nombreux points, l'exposé du requérant est inexact, tendancieux ou incomplet. Elle relate les circonstances de son retour au siège et la façon dont il a repris le grade P.4. Elle nie que le Directeur général lui ait promis de le promouvoir au grade P.5 à la première occasion : tout ce qui ressort du dossier, c'est qu'on lui a promis de lui donner un contrat permanent et l'Organisation cite une note du 24 avril 1984 que le chef du Service de développement du personnel lui a adressée à cet effet.

L'Organisation développe ses moyens en réponse aux accusations de violation des dispositions de la circulaire, de détournement de pouvoir et autres vices dont serait entachée la décision attaquée. Il rejette comme dénuée de fondement - et insultante pour le Comité - l'allégation du requérant selon laquelle il était irrégulier de demander au Comité de réexaminer sa décision : compte tenu des commentaires initiaux de cet organe, c'est le contraire qui n'aurait pas été juste. Trois membres sur quatre ont déclaré que son cas était "quelque peu douteux" et, même si l'on fait abstraction du temps passé à Yaoundé, le Directeur général était libre de conclure que les résultats obtenus le reste du temps n'ont pas été suffisamment exceptionnels pour justifier une promotion.

CONSIDERE :

Sur la jonction des deux requêtes

1. La première requête, dirigée contre la décision du 3 octobre 1989, et la seconde, s'attaquant à celle du 8 juin 1990, tendent au même résultat et sont fondées sur des faits identiques, puisqu'elles s'en prennent toutes deux au même refus du Directeur général d'accorder au requérant une promotion personnelle et en demandent l'annulation. Il y a donc lieu de joindre les deux requêtes et de rendre à leur sujet un seul jugement.

Sur les faits

2. Le requérant a été engagé par l'Organisation en juillet 1975 au grade P.4. Le 1er octobre 1981, il a été nommé directeur du bureau de l'Organisation à Yaoundé et promu à cet effet au grade P.5. A la suite d'une affaire de détournement de fonds commis dans son service au début de l'année 1983 au détriment de l'Organisation, le requérant a été réaffecté au siège en août 1983. Il a repris son ancien grade, P.4, en avril 1984. Un Comité de contrôle des biens a été alors nommé aux fins d'enquête sur ces événements et a déposé son rapport le 21 juillet 1986.

Dans le cadre du système de promotions personnelles instauré par la circulaire No 334 du 20 juillet 1985, le nom du requérant a été retenu au titre de l'exercice 1987 et son cas soumis au Comité de sélection. Celui-ci a déposé un premier rapport le 10 mai 1989, puis, le 13 juillet 1989, un rapport supplémentaire. Le Directeur général a, le 3 octobre 1989, décidé de ne pas accorder au requérant de promotion personnelle. Le 1er décembre 1989, celui-ci a demandé le réexamen de cette décision, mais, sans attendre la réponse du Directeur général, il a, le 15 mars 1990, introduit sa première requête attaquant la décision du 3 octobre 1989. Le 2 avril 1990, il a formé une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, mais celle-ci a été rejetée, par décision prise par le Directeur général le 8 juin 1990 et contestée par la seconde requête.

Sur la recevabilité de la première requête

3. L'Organisation conteste avec raison la recevabilité de la première requête.

Lorsque le requérant a déposé cette requête, le 15 mars 1990, il avait saisi l'Organisation d'une demande de réexamen en vertu de l'article 13.1 du Statut du personnel ainsi que d'une autre en vertu du paragraphe 15 de la circulaire No 334. Ce n'est qu'ultérieurement, le 2 avril 1990, qu'il a formé une réclamation au titre de l'article 13.2. Par conséquent, il n'a pas épuisé les moyens de recours internes ainsi que l'exige l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

Sur le bien-fondé de la seconde requête

4. En revanche, la seconde requête, qui conteste, elle, une décision définitive au sens de l'article VII(1) du Statut, est recevable, et elle soulève la question du droit du requérant à bénéficier d'une promotion personnelle.

Le système de promotions personnelles, institué en 1985 par la circulaire No 334 pour une période expérimentale de deux ans, a été prorogé en 1987, puis en 1989. Ses dispositions s'appliquent aux fonctionnaires dont le grade n'est pas supérieur à celui du poste qu'ils occupent et qui remplissent la condition requise d'ancienneté de treize ans dans ce grade. L'évaluation du mérite se fait selon les critères énoncés par le paragraphe 9 de la circulaire et examinés par le Comité de sélection, qui soumet une recommandation au Directeur général.

La décision de promouvoir ou non un agent relève donc du pouvoir d'appréciation du Directeur général et elle n'est soumise au contrôle du Tribunal que dans une mesure restreinte. D'une manière générale, elle ne peut être censurée qu'en raison de certains vices, et notamment si elle viole une règle de procédure.

En l'espèce, le requérant reproche à la décision attaquée d'être affectée de deux vices de procédure relevant du contrôle limité du Tribunal.

5. Il se plaint, en premier lieu, de ce que le Comité de sélection, en violation du paragraphe 14 de la circulaire No 334, ne lui a jamais communiqué la motivation de la décision négative du Directeur général.

Aux termes du paragraphe 14, "Si la décision du Directeur général est négative, le Comité de sélection en donnera au chef responsable et au fonctionnaire une brève motivation". Cette disposition vise à donner connaissance à l'agent des motifs du refus de façon à lui permettre, le cas échéant, de faire appel.

Toutefois, le fait que le Directeur général a lui-même donné les motifs de sa décision n'est pas de nature à vicier la procédure de sélection. Le paragraphe 14 ne saurait, en effet, être appliqué à la lettre car, d'une part, le Comité ne peut expliquer que sa propre recommandation, et non la décision du Directeur général, et, d'autre part, cette disposition obligerait le Comité, le cas échéant, à donner des explications contraires à son propre avis.

Ce premier grief doit donc être écarté.

6. Le requérant s'élève, ensuite, contre le fait que le Comité a modifié l'attitude que reflète son premier rapport, daté du 10 mai 1989, dans lequel la majorité de ses membres a recommandé de lui accorder la promotion personnelle. En effet, il s'est réuni une seconde fois, le 30 juin 1989, à la demande du Directeur général adjoint chargé du Secteur de la gestion générale, et est revenu, dans un rapport supplémentaire daté du 13 juillet, sur sa première recommandation.

Le Tribunal estime qu'il n'appartient pas à une autorité responsable de demander à un organisme consultatif de

revenir sur un avis déjà émis sous le prétexte qu'il s'agit d'une recommandation ambiguë, car c'est au Directeur général lui-même d'apprécier s'il doit ou non suivre celle-ci.

Certes, pour justifier la remise en question de sa recommandation antérieure, le Comité a déclaré lui-même qu'un nouvel élément que tous ses membres n'avaient pas encore vu, soit le rapport du Comité de contrôle des biens, a été porté à son attention. Mais un organe interne ne peut être appelé à réexaminer son propre avis que dans deux cas : ou bien lorsqu'une circonstance nouvelle imprévisible et décisive est survenue depuis que son avis a été rendu; ou bien lorsque des faits ou des moyens de preuve déterminants sont invoqués qu'il ne connaissait pas ni ne pouvait connaître avant l'adoption de cet avis.

En l'espèce, le rapport du Comité de contrôle des biens, daté du 21 juillet 1986, ne peut être considéré comme une circonstance nouvelle imprévisible. Pas davantage ne saurait-on soutenir que les membres du Comité ne pouvaient connaître ledit rapport à la date de leur première réunion, puisque la recommandation adoptée à cette date évoque déjà les problèmes qui se sont produits pendant que le requérant était directeur du bureau de Yaoundé.

Dans ces conditions, la deuxième réunion du Comité de sélection n'était pas légalement justifiée. La décision attaquée, prise à la suite d'une procédure consultative illégale, est donc entachée d'un vice de nature, à lui seul, à en entraîner l'annulation.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La première requête est rejetée.
2. La décision du Directeur général en date du 8 juin 1990 est annulée.
3. Le requérant est renvoyé devant l'Organisation en vue d'un nouvel examen de son cas.
4. L'Organisation versera au requérant la somme de 2.500 francs suisses à titre de dépens.

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 3 juillet 1991.

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