

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire SUPRAPTO

Jugement No 1355

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Martosuhardjo Suprpto le 5 août 1993 et régularisée le 8 septembre, la réponse de l'UPU en date du 15 octobre, la réplique du requérant du 24 novembre et la duplique de l'Union du 22 décembre 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1.2, 4.1, 4.3, 4.7, 4.8 et 4.9 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU et les dispositions 111.3.1 et 113.3.2 de son Règlement du personnel;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant indonésien né en 1940, est entré au Bureau international de l'UPU le 1er janvier 1983 comme premier secrétaire de grade P.3. Il a été affecté à la Section L (Finances).

Le 9 mai 1989, il présenta sa candidature à un poste de chef adjoint de la Section H (Administration de la coopération technique) de grade P.4, dont la vacance avait été notifiée au personnel par une communication de service No 47/189 du 1er mai 1989. L'emploi en question ayant été attribué par voie de mutation à un autre fonctionnaire, les candidatures furent reportées à l'ancien poste de ce dernier, celui de chef adjoint de la Section E (Logistique), classé au grade P.3/P.4.

Dans le compte rendu d'une réunion tenue le 9 octobre 1989, le Comité des nominations et des promotions (CNP) plaça le requérant en troisième position sur la liste des candidats recommandés au Directeur général; ce dernier choisit de nommer la candidate placée en deuxième position, Mme Júdice Glória.

A la suite de la démission de Mme Glória, le poste qu'elle occupait fut mis au concours interne une nouvelle fois. Le requérant, qui avait fait acte de candidature le 4 avril 1991, fut placé en première position sur la liste établie par le CNP, mais le Directeur général désigna M. Arne Johnsen, qui figurait en deuxième position sur la liste, et le muta au poste en question le 1er septembre 1991.

M. Johnsen ayant été transféré dans un autre service avec effet au 1er novembre 1992, le poste fut de nouveau déclaré vacant. Bien que le requérant ait été, une seconde fois, classé premier par le CNP, le choix du Directeur général se porta sur la candidate placée au deuxième rang, Mme Meretta de Saez.

Par lettre en date du 30 octobre 1992, le Directeur général notifia au requérant le rejet de sa candidature au poste de chef adjoint de la Section E.

Après s'être enquis, par lettre du 2 novembre, des motifs de la décision du Directeur général, le requérant lui demanda, par lettre en date du 26 novembre, de réexaminer sa décision, conformément à la disposition 111.3.1 du Règlement du personnel.

Par lettre en date du 15 décembre, le Vice-directeur général fit part au requérant du maintien par le Directeur général de sa décision de rejet de sa candidature.

Par lettre du 21 décembre, le requérant a, conformément à la disposition 113.3.2 du Règlement du personnel, introduit un appel devant le Comité paritaire de recours.

Dans son rapport du 3 mai 1993, le comité, tout en recommandant le rejet des conclusions du requérant, exprima le souhait que tout projet de décision visant à écarter le premier candidat devrait faire l'objet d'un examen entre le Directeur général et le président du CNP avant qu'une décision ne soit prise.

Par lettre en date du 11 mai 1993, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général informa le requérant que sa demande était définitivement rejetée.

B. Le requérant invoque trois moyens à l'appui de sa requête.

Citant le jugement 1235 (affaire Der Hovsépian), il allègue en premier lieu que la décision de rejet de sa candidature aurait dû être motivée, "de façon que le Tribunal soit en mesure d'exercer son contrôle". En ne se conformant pas à cette exigence, le Directeur général a enfreint un principe général de droit.

En deuxième lieu, la décision litigieuse résulte d'une erreur de droit. Comme l'a rappelé le Tribunal dans son jugement 670 (affaire Bambinelli No 2), lorsque le Directeur général s'écarte des recommandations d'un comité de nomination, sa décision doit être annulée si elle est entachée d'une erreur de droit ou de parti pris. Or, même si le Directeur général peut, en vertu de son pouvoir d'appréciation, fonder sa décision sur certains critères - répartition géographique, promotion des femmes - que le CNP ne prend pas en considération, il ne peut pour autant s'écarter librement des recommandations de celui-ci, sous peine de rendre son existence inutile.

En troisième lieu, le requérant prétend que la décision du 11 mai 1993 révèle un parti pris de l'administration à son encontre. En effet, le choix du Directeur général s'est porté à trois reprises sur un candidat dont l'expérience ou le classement étaient inférieurs aux siens.

Enfin, il "regrette" que l'administration ait communiqué au Comité paritaire de recours trois rapports du CNP dont il n'avait pas connaissance.

Le requérant demande l'annulation de la décision du 11 mai 1993 ou, à défaut, l'attribution d'une promotion personnelle; le versement du montant équivalant à la différence entre son salaire et celui afférent au poste P.4 de chef adjoint de la Section E depuis le 1er novembre 1992 jusqu'à sa promotion au grade P.4; le versement d'une indemnité pour tort moral; le remboursement de ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse rejette les arguments du requérant comme étant sans fondement.

Elle explique que le CNP établit, sur la base d'un système de pointage secret, une liste restreinte de candidats à partir de laquelle le Directeur général, en application de l'article 4.1 du Statut du personnel, choisit celui qui possède les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. En choisissant, en 1991, M. Johnsen pour le poste de chef adjoint de la Section E, le Directeur général n'a fait qu'exercer son pouvoir d'appréciation : bien que son expérience fût inférieure à celle du requérant, il possédait toutes les qualités requises pour l'emploi en question. De toute façon, en vertu de l'article 4.3 du Statut du personnel, l'ancienneté de service n'est déterminante qu'à qualités égales. Quant à la candidate retenue en 1992, Mme de Saez, elle possède au moins les mêmes qualités que le requérant ainsi qu'une plus grande ancienneté dans le grade. Le Directeur général a fait son choix à partir de la liste établie par le CNP, tout en tenant compte d'autres critères, comme la promotion des femmes. Il n'a donc aucunement abusé de son pouvoir d'appréciation.

La défenderesse soutient par ailleurs que le jugement 670 n'est pas entièrement pertinent dans la présente affaire. Au sein de l'organisation alors en cause, le Comité des nominations et des promotions ne recommandait qu'un seul candidat au Directeur général, de sorte qu'en pratique il faisait lui-même le choix final.

L'Union remarque enfin que les comptes rendus du CNP étaient joints aux observations du Directeur général adressées au Comité paritaire de recours, dont le requérant a reçu un exemplaire. Si ces documents manquaient, il aurait dû les réclamer immédiatement, et ne saurait plus exciper un vice de forme tiré de leur prétendue absence.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend que le "bref passage" de M. Johnsen au poste de chef adjoint de la Section E allait à l'encontre de l'intérêt de l'Union et n'a eu d'autre effet que de bloquer son propre avancement.

Il estime que le CNP détient de l'article 4.9 du Statut du personnel une compétence propre et dispose de tous les éléments nécessaires pour déterminer la qualité des services des candidats. Si le Directeur général avait toute latitude pour faire son choix parmi les trois candidats proposés, le CNP ne prendrait pas la peine d'établir un ordre de préférence.

Pour que le Directeur général puisse prendre en compte d'autres critères que ceux retenus par le comité, il faut qu'ils soient juridiquement admissibles. Or celui invoqué par le Directeur général - la promotion des femmes - ne

l'est pas car l'article 4.7 dispose que "le choix des fonctionnaires se fait sans distinction ... de sexe..."

Le requérant réaffirme que les rapports du CNP ne lui ont pas été communiqués, mais concède que ce vice de forme n'est pas essentiel.

E. Dans sa duplique, l'Union rappelle qu'aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel, "les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, d'après leurs capacités, l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes du Bureau".

La procédure de consultation avec le CNP, suggérée par le Comité paritaire de recours, ne repose sur aucune base légale et n'est prévue dans aucune autre organisation internationale. Depuis sa création en 1973, le rôle du CNP a toujours été de conseiller le Directeur général, et non de prendre des décisions à sa place. Le système de votation adopté par le comité sert avant tout à déterminer les trois meilleurs candidats. L'ordre de préférence qui en découle est communiqué au Directeur général, sans pour autant revêtir un caractère impératif.

CONSIDERE :

1. Entré au service de l'Union en 1983 comme premier secrétaire de grade P.3 et affecté à la Section L, le requérant a posé sa candidature à trois reprises à un poste de chef adjoint de la Section E. Il fut classé troisième par le Comité des nominations et des promotions (CNP) de l'organisation en octobre 1989, et ce fut la candidate classée seconde qui fut choisie. Après le départ de cette dernière, il fut classé premier par le CNP en mai 1991, mais ce fut le candidat classé second qui fut nommé. Enfin, à la suite de la mutation du nouveau titulaire, le requérant posa une troisième fois sa candidature à ce poste et fut à nouveau classé premier par le CNP; mais le Directeur général l'écarta une nouvelle fois au profit de la candidate classée immédiatement après lui dans l'ordre de préférence. Après avoir tenté sans succès de faire revenir le Directeur général sur sa position, le requérant a suivi les voies internes de recours pour obtenir la révocation de la décision prise le 30 octobre 1992 de ne pas le nommer chef adjoint de la Section E. Par une décision prise le 11 mai 1993, conformément à l'avis du Comité paritaire de recours, le Directeur général a confirmé sa précédente décision, ce qui a conduit M. Suprpto à s'adresser au Tribunal de céans.

2. La requête ne pose aucune question de recevabilité.

3. Les griefs du requérant peuvent s'analyser de la manière suivante : la procédure devant le Comité paritaire de recours n'a pas été contradictoire; le Directeur général n'a pas motivé la décision contestée et, s'il a indiqué certains motifs au cours de la procédure interne de recours, ceux-ci sont vagues et contraires aux principes généraux applicables en l'espèce; de toute façon, le Directeur général a commis une erreur de droit en estimant qu'il avait toute liberté pour s'écarter des "décisions" du CNP; enfin en refusant à plusieurs reprises de le nommer à l'emploi sollicité, le Directeur général a fait preuve d'un parti pris devant entraîner l'annulation de la décision attaquée.

4. Le Tribunal rappellera tout d'abord les principes applicables tels qu'ils résultent du Statut du personnel de l'Union et de la jurisprudence. Il ressort de l'article 4.8 du Statut du personnel que c'est le Directeur général qui a compétence pour décider les promotions aux postes vacants, à l'exception des postes de grade D.2. Selon l'article 4.3 :

"Sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers grades, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Union. L'ancienneté de service n'est déterminante qu'à qualités égales."

L'article 4.9 quant à lui institue un comité des nominations et des promotions chargé de conseiller le Directeur général sur tous les cas de nomination et de promotion aux postes vacants. De la jurisprudence, et notamment du jugement 1235 (affaire Der Hovsépian) rendu sur la requête d'un autre fonctionnaire de l'UPU, il ressort que le Directeur général n'est pas tenu de suivre les propositions du CNP ni, en particulier, de nommer le candidat classé au premier rang. Il exerce, pour effectuer son choix, un pouvoir d'appréciation qui ne doit cependant être entaché d'erreur ni de droit ni de fait. En outre, les motifs de sa décision doivent être indiqués pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer le contrôle qui lui incombe.

5. Le requérant soutient, en premier lieu, que la procédure suivie devant le Comité paritaire de recours a été viciée, en se fondant sur le fait que les comptes rendus des réunions du CNP des 9 octobre 1989, 21 mai 1991 et 2 octobre 1992, communiqués au Comité paritaire de recours, n'ont pas été portés à sa connaissance.

6. Ce moyen, tiré d'un vice de forme dont le requérant reconnaît lui-même dans sa réplique qu'il "importe peu", ne peut être retenu. En effet, les comptes rendus en cause étaient joints aux observations présentées par le Directeur général au Comité paritaire de recours. Or ces observations, qui faisaient une mention expresse de cette communication, ont été transmises au requérant, qui était en mesure, si les comptes rendus litigieux n'y étaient pas effectivement annexés, de les demander; de toute manière, il en a pris connaissance dans le cadre de la procédure devant le Tribunal. Le principe contradictoire a donc été respecté.

7. En second lieu, le moyen tiré de l'absence de motivation de la décision contestée est double : d'une part, le requérant fait grief à l'organisation de ne pas avoir motivé la décision refusant de le promouvoir; d'autre part, il soutient que les motifs donnés plus tard par le Directeur général sont imprécis et contraires à certaines dispositions statutaires.

8. Sur le premier point, il est vrai que la lettre du 30 octobre 1992 par laquelle le Directeur général informa le requérant que sa candidature n'avait pas été retenue n'est pas motivée, pas plus que les lettres des 10 et 15 décembre 1992 rejetant sa réclamation. Mais aucune règle ni principe général ne fait obligation de motiver expressément une décision refusant une promotion ou une nomination à un poste déterminé. Ce qui importe c'est que, sur demande des intéressés, les motifs d'une telle décision puissent être connus, de sorte que le juge puisse exercer son contrôle en examinant si ces motifs sont légaux et de nature à justifier la décision.

9. Or l'Union a précisé, tant devant le Comité paritaire de recours que devant le Tribunal, les raisons qui ont conduit le Directeur général à ne pas retenir le candidat classé en première position par le CNP. Ces raisons ne sont certes pas formulées de manière très claire : la défenderesse explique que la candidate retenue possédait "au moins les mêmes qualités que le requérant et, en plus, une plus grande ancienneté dans le grade" et que le Directeur général a pu tenir compte de "considérations générales comme l'obligation de veiller à ce que les femmes jouent un rôle accru dans les rangs les plus élevés des organisations internationales". Or, comme le rappelle à juste titre le requérant, l'article 4.7 du Statut du personnel exclut toute "distinction ... de sexe" dans le choix du personnel. Une promotion qui serait fondée exclusivement ou même principalement sur le sexe des candidats serait donc certainement illégale. Mais l'examen du dossier montre que le motif déterminant en l'occurrence pour départager les candidats classés aux deux premières places par le CNP a bien été celui de l'ancienneté, leur valeur professionnelle étant sensiblement équivalente. En effet, la période de service totale de la candidate retenue dépassait de près de six ans celle du requérant et son ancienneté dans le grade P.3 l'excédait d'un an. Le requérant ne conteste pas sérieusement les qualités professionnelles de la candidate retenue. A compétences égales, l'administration a pu légalement prendre en compte un critère d'ancienneté pour exercer son choix. Le moyen doit donc être rejeté.

10. Il en va de même du troisième moyen tiré de ce que le Directeur général de l'UPU aurait commis une erreur de droit en estimant qu'il avait "le libre pouvoir de s'écarter des décisions" du CNP. En réalité le comité se limite à émettre des propositions, mais ne prend pas de décision, et le Directeur général n'a fait qu'exercer son pouvoir d'appréciation en choisissant l'un des candidats proposés par le comité plutôt qu'un autre. Certes ce pouvoir d'appréciation doit être exercé dans des conditions juridiquement correctes, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, mais le Directeur général n'était en aucune manière lié par l'ordre des recommandations du comité.

11. Le requérant soutient enfin qu'il a été à trois reprises écarté du poste qu'il souhaitait obtenir dans des conditions qui révéleraient un parti pris. Ce moyen ne peut non plus être retenu. Les nominations prononcées en 1989 et en 1991, n'ayant fait l'objet d'aucune contestation à l'époque, ne peuvent plus être remises en cause. Et même si l'on peut comprendre la déception du requérant qui, classé deux fois premier par le CNP, s'est vu préférer deux fois le candidat classé en deuxième position, aucun indice résultant du dossier ne permet d'imputer à l'Union un quelconque parti pris constitutif de détournement de pouvoir.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête ne peuvent être accueillies.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot,

Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

William Douglas
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner

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