

SOIXANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Jugement No 824

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. A. L. M. le 9 octobre 1986, la réponse de la FAO datée du 12 décembre, la réplique du requérant du 21 janvier 1987 et la duplique de la FAO en date du 10 mars 1987;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2 du Statut du Tribunal, l'article 301.111 du Statut du personnel de la FAO et les articles 302.40612, 303.1311, 303.1314 et 303.26 du Règlement du personnel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant indien, a travaillé à l'Organisation de 1966 à 1968, puis il y a repris du service en avril 1979 au grade G.6, en qualité d'"assistant principal de programme" au Bureau du représentant de la FAO pour l'Inde à la Nouvelle-Delhi. Il bénéficia d'une nomination de caractère continu. En 1980, il fut promu au grade G.7/A et, en 1983, à G.7/B. S'adressant tout d'abord, dans une lettre du 8 octobre 1984, au représentant de la FAO, il entretint une correspondance avec l'Organisation et exprima son mécontentement sur plus d'un sujet. A la fin, le 21 février 1985, il envoya une longue lettre au Directeur général à Rome, qui devait constituer un recours au sens de l'article 301.111 du Statut du personnel. Il y traitait trois questions principales : 1) il craignait que la nomination d'un "administrateur international de programme" au Bureau du représentant ne compromît sa carrière; 2) il revendiquait un poste du cadre organique en tant qu'administrateur de programme au Bhoutan; 3) il souhaitait suivre un cours de formation du personnel. Dans une lettre du 26 avril 1985, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui dit que sa lettre ne constituait pas un recours valable aux termes de l'article 301.111 puisqu'il n'alléguait pas l'inobservation des stipulations de son contrat ou des dispositions réglementaires; en outre, pour des raisons qui lui avaient été opposées bien souvent, ses conclusions n'étaient pas fondées. Le 21 juin 1985, il saisit le Comité de recours. Par une note interne du 31 octobre 1985, le siège lui signifia qu'il devait occuper un poste G.7/B d'assistant du directeur d'un projet à la Nouvelle-Delhi. Le requérant informa le Comité de recours et l'administration de ses objections à la mutation. Ses objections furent écartées par un télex de Rome daté du 2 décembre, qui confirmait la mutation. Dans son rapport du 6 mai 1986, le Comité de recours recommanda le rejet des demandes, qui sortaient du champ d'application de l'article 301.111 du Statut, tout en relevant que l'intéressé avait de bons états de service et en proposant de lui donner une chance de travailler hors du Bureau du représentant. Dans une lettre du 11 juillet 1986, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général adjoint l'informa que le Directeur général rejetait son recours.

B. Le requérant fait l'historique de ses nombreux griefs qui, à son avis, équivalent à un recours valable aux termes de l'article 301.111 du Statut car il a été porté atteinte constamment à ses droits.

Il soutient que la FAO aurait dû le nommer, lui, au poste P.4 d'administrateur de programme parce qu'il s'y adaptait parfaitement et qu'il avait d'ailleurs accompli ce travail pendant un certain temps. Certaines de ses propres attributions lui avaient été enlevées pour donner un peu de consistance au nouveau poste. La comparaison de ses tâches, telles que décrites dans l'avis de vacance FAO/83/1 du 20 juillet 1983, avec celles de l'administrateur de programme, telles que définies dans l'avis 80-DDF du 28 octobre 1985, montre qu'elles sont à peu près pareilles. Pourtant, la candidature qu'il avait déposée pour ce poste le 15 janvier 1985 a été rejetée. Il a été informé qu'un Indien n'avait aucun espoir d'obtenir le poste, l'Inde étant sur-représentée dans le personnel. Mais, d'après l'article 302.40612 du Règlement, "le principe de la répartition géographique ne s'applique pas au recrutement des fonctionnaires de la catégorie des services généraux". Sa mutation l'a rabaissé car il n'est chargé que d'un seul projet contre une vingtaine pour le poste qu'il avait au Bureau du représentant. En outre, le poste d'"assistant du directeur" du projet a un caractère factice. Sa carrière a souffert de l'absence de "notes professionnelles" régulièrement établies aux termes de l'article 303.26 du Règlement du personnel. Son succès a suscité l'envie et la malveillance d'autres membres du personnel à la Nouvelle-Delhi et à Rome. Par exemple, M. Dhital, conseiller principal d'un service de décentralisation, à Rome, cherche à lui nuire. Il développe plusieurs autres griefs. Il prie le Tribunal d'annuler la mutation et de le réintégrer dans son ancien poste, d'ordonner que sa candidature soit

considérée pour le poste d'administrateur de programme, d'ordonner la mise en application de la description de son poste et de lui allouer ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation présente sa version des faits de la cause en relevant que, pendant des années, le requérant s'était mal entendu avec ses supérieurs et avec ses collègues.

Elle fait valoir que la demande d'annulation de la mutation est irrecevable : le requérant n'a pas suivi la procédure de recours et il n'y a pas de décision définitive. Il a recouru en juin 1985, alors que la mutation n'a porté ses effets que le 2 décembre 1985. De surcroît, ses objections sont mal fondées. Le poste n'a pas un caractère factice puisqu'il existe depuis 1970. Son titulaire antérieur travaille désormais au Bureau du représentant, après avoir permuté avec le requérant. Il n'y a rien d'abaissant dans ses attributions : il a le même grade que précédemment et accomplit des tâches qui justifient ce grade. Il n'a jamais été "chargé" d'une vingtaine de projets : il ne les suivait pas de la façon dont il doit aujourd'hui s'occuper de son projet. Même si la mutation avait été illicite, son retour au Bureau du représentant ne serait pas opportun.

Sa demande tendant à ce qu'il soit affecté au poste P.4 manque de sérieux. Relevant des règles applicables à la répartition géographique, ledit poste ne peut être accordé à un Indien que si l'intéressé est très nettement supérieur à tout autre candidat ressortissant d'un pays qui n'est pas surreprésenté dans le cadre organique. En outre, le requérant peut toujours présenter sa candidature. Appartenant à la catégorie des services généraux, il est un candidat externe pour tout poste du cadre organique et doit courir sa chance à l'égal des autres. L'article 302.40612 n'est évidemment pas applicable puisque le poste vacant n'est pas de la catégorie des services généraux. Il n'y a pas eu inobservation des termes de son contrat et il n'a pas droit à réparation à ce titre.

Quant à sa demande de suivre un cours de formation du personnel, fréquenter un tel cours ne constitue pas un droit.

La description de son poste a été dûment respectée. La FAO analyse les attributions du requérant et celles de l'administrateur de programme et met en lumière diverses différences. L'administrateur doit faire un travail plus analytique et plus créateur, tandis que le requérant est chargé essentiellement de travaux de bureau.

D'autres points qu'il soulève étant sans pertinence, la FAO prie le Tribunal d'écarter les conclusions en tant qu'irrecevables ou mal fondées.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son exposé et ses moyens, tout en s'attachant à réfuter les arguments de l'Organisation, à bon nombre desquels il estime avoir déjà répondu dans ses premières écritures. Il soutient qu'il est recevable à s'opposer à la mutation, parce que la question est liée à son recours interne et qu'il était en droit de l'englober dans son recours du moment qu'elle s'était posée pendente lite. Il conteste s'être mal entendu avec d'autres membres du personnel. Il affirme à nouveau qu'il n'y avait pas de poste d'assistant au directeur du projet. Il n'a jamais accepté sa mutation, qui a nui à sa carrière, et le refus de lui faire suivre un cours de formation du personnel est une autre preuve de l'esprit rancunier de l'Organisation. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la FAO répète, après avoir abordé diverses questions soulevées dans la réplique, que le requérant n'a pas établi l'inobservation des termes de son contrat ou des dispositions réglementaires. Bon nombre des points qu'il soulève sont sans intérêt pour les questions principales - sa mutation et ses ambitions de carrière -, au sujet desquelles la réplique n'avance rien qui puisse affaiblir les moyens de l'Organisation.

CONSIDERE :

1. Engagé par la FAO le 11 avril 1966, au grade G.4, le requérant a rejoint le PNUD en 1968, puis réintégré la FAO en 1979 comme assistant principal de programme au grade G.6. Il a été promu au grade G.7/A puis, le 27 septembre 1983, à son grade actuel, G.7/B. Ses principales réclamations remontent au 8 octobre 1984, date à laquelle il adresse au représentant de la FAO pour l'Inde à la Nouvelle-Delhi une lettre portant essentiellement sur les trois points suivants : 1) nomination d'un administrateur international de programme (P.5); 2) affectation sur le terrain en qualité d'administrateur de programme; 3) participation à un cours de formation du personnel. Il soutenait qu'il remplissait les conditions pour être nommé au poste d'administrateur international de programme, souhaitait être nommé pour le poste d'administrateur de programme sur le terrain et, enfin, désirait participer au cours de formation du personnel.

M. Beringer, directeur de la Division du développement des programmes sur le terrain, lui répondait le 9 janvier 1985 que la FAO prévoyait la création du poste d'administrateur de programme auprès du représentant de la FAO à

la Nouvelle-Delhi et envisageait de recruter le titulaire de ce poste par voie de recrutement international, que la candidature du requérant au second poste avait peu de chance d'être accueillie favorablement en raison de sa nationalité indienne et qu'enfin le cours de formation du personnel avait été renvoyé à plus tard.

Le requérant se déclarait le 15 janvier 1985 candidat au poste d'administrateur de programme auprès du représentant de la FAO. Puis, dès le 21 février 1985, il en appelait auprès du Directeur général de la FAO de la lettre de M. Beringer, "en vue d'une décision finale". Un sous-directeur général lui répondait le 26 avril 1985 que son recours ne pouvait être considéré comme rentrant dans le cadre de l'article 301.111 du Statut du personnel et devait être rejeté. Le requérant s'est alors adressé le 21 juin 1985 au Comité de recours. Outre les trois questions ayant fait l'objet de ses lettres du 8 octobre 1984 et du 15 janvier 1985, son recours visait des indemnités pour reclassement tardif et pour des heures supplémentaires et des congés non pris, ainsi que l'application de la description du poste par lui occupé. Une note du 31 octobre 1985 du représentant de la FAO à la Nouvelle-Delhi lui apprenait qu'il était transféré au poste d'assistant du directeur du projet IND/78/020. Par lettre du 20 novembre 1985, il demandait au Comité de recours d'inclure dans ses conclusions une demande d'annulation de la décision de mutation.

Dans son rapport du 8 mai 1986, le Comité de recours estimait que la question de la mutation concernait un nouveau sujet sans lien avec les conclusions du recours et ne pouvait en conséquence faire partie de la présente procédure; quant aux autres points, ils ne se référaient à aucune violation spécifique des conditions d'emploi du requérant ni rentraient dans les prévisions de la disposition 301.111 du Statut du personnel. Le comité recommanda, en conséquence, le rejet du recours. Le Directeur général rendit sa décision définitive en conformité de la recommandation du comité, décision qui fut notifiée au requérant par le Directeur général adjoint dans une lettre du 11 juillet 1986.

2. Le requérant déclare diriger sa requête contre la "décision" du Comité de recours du 8 mai 1986, notifiée par la lettre du 11 juillet. Comme celle-ci ne fait qu'entériner la recommandation du Comité de recours, on peut considérer que la décision définitive elle-même est aussi attaquée devant le Tribunal.

La requête contient cinq chefs de demande distincts, tendant à ce que :

- a) la décision de mutation soit annulée, et le requérant rétabli dans le poste occupé avant cette décision;
- b) la candidature de l'intéressé soit prise en considération pour le poste d'administrateur international de programme, en conformité avec les règles et le règlement relatifs aux conditions du service;
- c) la description de ses fonctions soit mise en application conformément à l'avis de vacance FAO/83/1;
- d) ses conseils soient autorisés à venir de l'Inde pour être entendus par le Tribunal;
- e) des dépens exemplaires lui soient alloués.

Sur la décision de mutation de poste

3. L'Organisation soulève l'irrecevabilité de la demande formulée sous ce chef, motif pris de ce que la décision de mutation est intervenue le 31 octobre 1985 et a été contestée directement devant le Comité de recours, alors qu'elle portait sur une question tout à fait différente de celles faisant l'objet de la procédure pendante devant le Comité.

Une décision d'irrecevabilité peut être attaquée de même qu'une décision qui statue au fond. Pour juger de la recevabilité de la requête adressée au Tribunal, il n'y a pas lieu de se demander si le recours soumis aux organes internes était recevable ou non, en particulier s'il a été formé à temps et régulièrement motivé conformément aux dispositions pertinentes du Règlement du personnel. En réalité, la question de la recevabilité de la requête présentée au Tribunal doit être résolue uniquement au regard de son Statut.

L'article VII de ce texte fait dépendre la recevabilité de la requête d'une double condition :

"1. Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.

2. La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours, à compter

de la notification au requérant de la décision contestée ...".

Par épuisement de tous les moyens de recours internes, le Tribunal entend l'utilisation de toutes les voies de droit dont le requérant disposait au sein de l'Organisation, quelle que fût l'autorité compétente pour en connaître. Pour trancher dans le cas particulier la question de l'épuisement des moyens de recours internes, il faut prendre en considération les dispositions 303.1311 et 303.1314 du Règlement du personnel : la première de ses dispositions exclut la faculté de former un recours auprès du Comité de recours avant la prise d'une décision par le Directeur général, cette décision pouvant être définitive sur la demande du fonctionnaire intéressé; la seconde fixe la durée du délai d'appel de cette décision devant le Comité à trente jours pour les fonctionnaires en poste au siège et à soixante jours pour les autres, à compter de la date de réception de la réponse du Directeur général. Or, en l'espèce, la note en date du 31 octobre 1985 signifiant la mutation du requérant au poste d'assistant du directeur du projet IND/78/020 a été déférée directement au Comité de recours par le requérant. Celui-ci n'a donc pas épuisé les moyens de recours internes.

Vainement le requérant soutient-il que le problème de sa mutation fait partie intégrante des questions soulevées dans le recours pendant devant le comité et ne constitue qu'un fait supplémentaire à l'appui de son argumentation. En effet, en demandant l'annulation de la décision de mutation, le requérant a formé une demande nouvelle, sinon par sa cause, du moins par son objet, étant donné que la demande initiale visait des décisions complètement différentes.

De ce seul chef, le recours contre la décision de mutation apparaît irrecevable, même si la question du respect du délai ne prête pas à discussion, le requérant s'étant pourvu en temps utile devant le Tribunal.

4. Il apparaît dès lors inutile d'examiner les arguments longuement développés par le requérant pour tenter de contester la légalité et le bien-fondé de la décision de mutation. En tout état de cause, le Tribunal ne peut substituer sa propre appréciation à celle du Directeur général concernant le travail, la conduite ou les aptitudes du fonctionnaire de l'Organisation et son pouvoir de contrôle se limite à examiner toute décision de nomination, de promotion ou de mutation d'un poste à un autre concernant le fonctionnaire dans la mesure où elle émane d'un organe incompétent, se trouve affectée d'un vice de procédure ou de forme, repose sur une erreur de droit ou de fait, ou l'omission d'éléments de fait essentiels, et si elle est entachée de détournement de pouvoir ou résulte de conclusions manifestement erronées tirées des pièces du dossier.

En l'espèce, il est vrai, le requérant prétend que la décision critiquée est précisément affectée de vices susceptibles de relever du pouvoir de contrôle limité du Tribunal. Mais son argumentation est, à cet égard, pour l'essentiel la même que celle développée à l'encontre des autres chefs de la décision attaquée du Directeur général qui ne sont pas frappés d'irrecevabilité pour avoir fait l'objet d'une décision définitive après épuisement des voies de recours internes. Or le Tribunal estime dans les considérants ci-après que ces griefs ne sont fondés ni en fait ni en droit.

Sur la nomination au poste d'administrateur de programme international

5. Pour rejeter l'appel formé par le requérant contre le refus de le nommer au poste d'administrateur de programme international, le Directeur général, par adoption des motifs de l'avis du Comité de recours, a invoqué à la fois un problème de compétence et des arguments de fond. Il a estimé, d'une part, que "les motifs de griefs [que vous] invoquez ne se rapportent pas à l'inobservation des termes de votre contrat et ne concernent pas des questions relevant de l'article 301.111" du Statut du personnel et, d'autre part, qu'en tout état de cause, ses conclusions devaient être rejetées parce qu'elles sont "soit tardives, soit mal fondées".

La disposition 301.111 du Statut du personnel prévoit que le Comité de recours est compétent pour donner des avis au Directeur général "sur tout recours formé à titre individuel par un fonctionnaire pour contester une mesure disciplinaire ou une mesure administrative que l'intéressé juge en contradiction, soit quant au fond, soit quant à la forme, avec ses conditions d'emploi ou avec les dispositions pertinentes du Statut du personnel ...". Or le requérant a soulevé devant le Comité de recours un certain nombre de griefs tenant principalement au refus de tenir compte de ses notes professionnelles, à la fausse interprétation de dispositions statutaires relatives à la distribution géographique du personnel ou encore à des faits constitutifs du détournement de pouvoir. De telles allégations peuvent difficilement être considérées comme dépourvues de toute relation avec les conditions d'emploi ou les dispositions pertinentes du Statut.

Cependant, si le requérant soutient avec raison que le Comité de recours ne pouvait se refuser à examiner ses

conclusions, en fait le comité s'est considéré comme compétent puisqu'il les a rejetées pour un motif portant sur le fond. Ce qui importe au Tribunal, c'est donc de savoir si la décision de rejet est justifiée légalement ou non. Le Tribunal examinera les divers moyens présentés par le requérant dans la mesure où ils ont été repris et développés dans sa requête.

6. Dans sa réplique, le requérant prétend avoir été candidat à un poste P.2/3 et n'avoir jamais demandé à être nommé au grade P.4. Il s'inscrit donc tardivement en faux contre l'argumentation fondée sur la thèse selon laquelle le poste d'administrateur de programme international sollicité par lui était de grade P.4. Mais cette allégation tardive ne résiste pas à l'examen. En effet, aucune pièce du dossier ne vient l'étayer. Bien au contraire, tous les documents émanant tant de l'Organisation que du requérant lui-même attribuent au poste concerné le grade P.4. A la vérité, il existe des avis de vacance de poste P.2/3, mais ils remontent à 1982-83, alors que la candidature litigieuse a été introduite en 1984. Dans sa lettre datée du 8 octobre 1984, le requérant attribuait même au poste par lui sollicité le grade P.5.

Le requérant souligne d'ailleurs dans sa requête que le poste qui l'intéresse a fait l'objet de l'avis de vacance 80-DDF du 28 octobre 1985.

Rien ne permet dès lors de penser que c'est sur la base de faits erronés que le Directeur général a rejeté la demande du requérant en se référant au poste P.4, étant donné que ce poste P.4 correspond précisément à l'avis de vacance susvisé.

7. Le requérant prétend qu'il a été constamment victime de l'animosité et de l'attitude partielle de M. Dhital, conseiller principal. Le Tribunal n'a trouvé aucun élément dans le dossier de nature à appuyer cette allégation. Il lui paraît plus plausible que, comme l'a déclaré le Comité de recours, les difficultés réelles rencontrées par l'intéressé sont liées à un conflit personnel. Loin de manifester une position partielle à l'égard du requérant, le comité a reconnu unanimement les résultats positifs de son service, son dévouement au travail, ainsi que sa compétence et ses aptitudes professionnelles incontestables. Point n'est besoin d'examiner les prétendus exemples de "tracasseries" dont le requérant se prétend avoir été l'objet, notamment le refus de l'autoriser à participer au cours de formation du personnel, le fait de lui adjoindre un assistant, ou encore sa réaffectation du PNUD à la FAO. Ces griefs apparaissent d'ailleurs dénués de pertinence car il n'est nullement établi que les mesures incriminées soient de caractère arbitraire.

8. Le requérant reproche encore à l'Organisation de n'avoir pas procédé à l'évaluation de son travail. Cette allégation est formulée de manière trop générale car il paraît difficile d'admettre que son dossier ne contient pas de notes professionnelles. Aussi bien, le Tribunal n'a trouvé au dossier aucun élément susceptible de prouver la réalité de l'assertion du requérant. Celle-ci ne saurait donc qu'être écartée.

9. Plus sérieuse apparaît la critique de la requête relative à la question de la "sur-représentation" de l'Inde au sein de l'Organisation. Le requérant fait valoir que sa candidature ne pouvait être repoussée du fait de sa nationalité indienne car, selon lui, le facteur de la répartition géographique ne s'applique qu'au recrutement extérieur et non à la promotion interne.

L'Organisation répond, avec raison, que le facteur incriminé n'a pas été déterminant dans la prise de la décision attaquée. En tout état de cause, il résulte a contrario de la disposition 302.40612 du Règlement du personnel, invoquée par le requérant, que le facteur géographique s'applique au recrutement des fonctionnaires des cadres supérieur et organique. Or, ainsi que M. Beringer, Directeur de la Division du développement de programmes sur le terrain le lui a appris dans sa lettre du 9 janvier 1985, l'Organisation avait décidé de nommer un administrateur de programme, de grade P.4, recruté sur le plan international, et avait déjà publié à cet effet un avis de vacance. Le requérant peut donc difficilement soutenir que les critères et conditions de recrutement international n'étaient pas applicables en l'espèce. Le moyen de la requête ne saurait donc qu'être rejeté.

Sur la mise en application de la description de fonctions

10. Selon le requérant, la description de ses fonctions, telle qu'elle est énoncée par l'avis de vacance de poste FAO/83/1 du 20 juillet 1983, n'aurait pas été respectée.

Ce moyen vise, sous une autre forme, à mettre en cause la légalité du refus de nomination au poste de grade P.4. La requête se prévaut, en effet, d'une prétendue similitude entre les descriptions de fonctions afférentes respectivement

aux postes G.7/B et P.4, pour tenter de montrer que la nomination du requérant au poste P.4 ne serait que la mise en oeuvre de la description de fonctions formulée par l'avis de vacance FAO/83/1 relatif à son poste G.7/B.

Or il résulte des documents versés au dossier, dont le Tribunal n'a aucune raison de mettre en doute l'authenticité, que les deux postes en question comportent en réalité des attributions tout à fait différentes.

Pour les mêmes raisons que précédemment, ce chef des conclusions de la requête doit être rejeté.

Sur la demande d'audition des conseils du requérant et de procédure orale

11. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner la comparution et l'audition de ses conseils, qui résident en Inde. Le requérant a eu la possibilité de présenter ses moyens et arguments dans ses mémoires en demande et en réplique signés de ses avocats et accompagnés de nombreuses annexes. Il a eu tout loisir de discuter par écrit tant des observations que des documents communiqués par l'Organisation. Le Tribunal considère que les pièces du dossier lui permettent d'instruire entièrement cette affaire et suffisent pour se prononcer.

Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de recourir à une procédure orale, que la requête n'est pas fondée et doit, en conséquence, être rejetée.

Sur les dépens

12. Le rejet de la requête entraîne celui de la demande de condamnation de l'Organisation aux dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, 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 5 juin 1987.

André Grisel
Jacques Ducoux
E. Razafindralambo
A.B. Gardner