

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire SAUNDERS (No 4)

Jugement No 1018

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Yann Harris Saunders le 28 juin 1989 et régularisée le 3 juillet, la réponse de l'UIT datée du 5 octobre, la réplique du requérant du 20 novembre 1989 et la duplique de l'UIT en date du 1er février 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 9.1(3) et 56.1 b) et g) de la Convention internationale des télécommunications adoptée en 1982 à Nairobi, l'article 1.2 du Statut du personnel et la disposition 11.1.1.2 du Règlement du personnel de l'UIT;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. La carrière du requérant à l'UIT a été retracée au paragraphe A et au premier considérant du jugement No 970, et au paragraphe A des jugements Nos 988 et 989. Il obtint en 1969 une nomination à titre permanent à un poste de commis de bureau, de grade G.5, au Département de la coopération technique. A compter de 1973, il fut affecté à des postes de grade G.6 et P.1 et, à compter de 1974, de grade P.2. Il fut muté à dater du 1er mai 1984 à un poste G.7 - S39 - en qualité d'assistant administratif à la Section de la papeterie et des magasins du Département des services de conférence et des services communs, tout en continuant à percevoir l'indemnité spéciale de fonctions liée au grade P.2 et en conservant sa nomination à titre permanent au grade G.5. Son poste fut reclassé à P.2 et renuméroté S26; il fut alors promu du poste de grade G.5 au poste S26, avec effet au 1er janvier 1986, en qualité d'administrateur.

On lui remit le 21 février 1986 une description du poste S26, qu'il contesta par un mémorandum envoyé le 25 février au chef du Département du personnel. Par de nombreuses notes adressées à ses supérieurs, il ne cessa de dénoncer le caractère modeste de ses attributions, la manière de constituer les effectifs de la section et autres points litigieux. Lors d'un entretien en date du 6 janvier 1989, le chef du Département des services de conférence et des services communs discuta de ses griefs, lui reprocha la manière peu courtoise avec laquelle il continuait à les exprimer et lui signifia qu'il allait recommander son transfert. Par une décision datée du 25 janvier 1989, le Secrétaire général l'affecta, avec effet immédiat, à la Division de la production des documents et des publications relevant du même département; le requérant resta titulaire de son poste, qui fut renuméroté S70, et conserva son grade P.2 et son titre d'administrateur.

Le 26 janvier 1989, il adressa au Secrétaire général une demande de réexamen conformément à la disposition 11.1.1.2 a) du Règlement du personnel; le Secrétaire général ayant confirmé le 30 janvier la décision prise, il forma recours en date du 9 février aux termes de la disposition 11.1.1.2 b) du Règlement, en ajoutant que, si la décision n'était pas annulée, il faudrait lui attribuer le grade G.7 au lieu de P.2. Dans son rapport du 21 mars, le Comité d'appel estima que la mutation du requérant avait été régulière, que ses fonctions avaient été classées au grade P.2 et que ce grade était bien celui qu'il devait détenir; le Comité recommanda de rejeter le recours. Par une note du 29 mars 1989, qui est la décision attaquée, le Secrétaire général adjoint informa le requérant que son recours avait été rejeté.

B. Le requérant rappelle le cours récent de sa carrière et expose la nature des griefs qu'il soulève depuis 1986, et qui portent sur sa propre description d'emploi et sur celles de certains autres fonctionnaires, sur son statut et sur l'organisation de la Section de la papeterie et des magasins. Bien qu'il fût censé s'occuper des achats, ses tâches à la section se limitaient à celles de commis de bureau et autre travail de routine exécuté jusque-là par un commis de grade G.4, et à la passation de commandes, au magasinage et à l'attribution des fournitures qui étaient précédemment confiés à un fonctionnaire de grade G.6. Après trois ans d'efforts inutiles déployés en vue d'obtenir

une révision de son statut, le requérant se vit infliger le 6 janvier 1989 par le chef du département un blâme oral pour insuffisance professionnelle, qu'il contesta par lettre du 9 janvier 1989; cette lettre demeura sans réponse et il fut affecté arbitrairement à un autre service du département. Il fait valoir que, même si l'article 1.2 du Statut du personnel dispose que : "Les fonctionnaires sont affectés aux différents emplois selon les besoins de l'Union...", le Secrétaire général ne s'en trouvait pas pour autant habilité à priver le requérant de ses anciennes fonctions et à l'affecter à un autre emploi du jour au lendemain et sans l'avoir consulté au préalable. La mutation équivalait à une sanction disciplinaire et constituait un détournement de pouvoir. Son transfert en mai 1984 avait probablement suscité le mécontentement de ses supérieurs hiérarchiques ainsi que d'autres fonctionnaires qui le considéraient comme un intrus et montraient de la méfiance à l'égard des nouvelles techniques qu'il avait introduites. Il a eu à se plier trop souvent et pendant trop longtemps à des solutions de pis-aller. Son nouveau travail est temporaire et, dès qu'il prendra fin, on lui imposera à nouveau une solution de fortune. Ses nouvelles activités appellent des qualifications qu'il ne possède guère et, en lui attribuant de telles tâches, l'Union espère pouvoir le prendre en faute et se séparer de lui à titre définitif.

Il demande l'annulation de la décision attaquée, sa réintégration dans son ancien poste, la révision de sa description d'emploi, de son grade et des descriptions d'emploi de ses subordonnés, le "réexamen" du "rapport personnel" qu'il avait sollicité après le blâme oral qui lui avait été infligé en date du 6 janvier 1989, l'exposé des motifs sur lesquels l'Union a fondé son accusation d'insuffisance professionnelle et la rédaction d'un rapport complet reconnaissant le travail qu'il a accompli à dater du 1er mai 1984 pour moderniser sa section. Il réclame l'allocation des dépens.

C. L'Union donne sa propre version des faits, en dénonçant les nombreuses erreurs et omissions qui figurent dans celle du requérant, qu'elle juge tendancieuse.

Le Secrétaire général dispose d'un grand pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'affectation des fonctionnaires aux différents emplois, comme il ressort clairement de la jurisprudence, de plusieurs articles de la Convention internationale des télécommunications et de la référence, dans l'article 1.2 du Statut du personnel, aux "besoins de l'Union" : le Secrétaire général prend sa décision en fonction des intérêts de l'Union, compte tenu, "dans la mesure du possible", des capacités du fonctionnaire. La décision contestée ne pourra donc être annulée que si elle est entachée d'un vice susceptible d'être retenu.

Il n'y a pas de tel vice. Les règles ne prescrivent aucunement que le Secrétaire général doit consulter un fonctionnaire avant de l'affecter à un autre emploi. Au demeurant, le chef du Département des services de conférence et des services communs informa par écrit le requérant de sa mutation quinze jours avant qu'elle ait pris effet. Sa nouvelle affectation ne lui a pas causé de tort : elle n'a entraîné ni réduction de son traitement, ni modification de la nature de son contrat. Bien que son travail soit temporaire, il est toujours titulaire de son poste permanent et conserve tous les droits que sa titularisation comporte. Il n'y a pas eu détournement de pouvoir : les intentions malveillantes qu'il prête à l'Union ne sont pas étayées par le moindre élément de preuve. Sa mutation n'était pas une sanction mais était dictée par des motifs objectifs en vue d'assurer une gestion plus efficace. Après examen, en 1987, du travail par ordinateur effectué par le département, il s'est avéré que les tâches dont s'acquittait le requérant "n'étaient plus essentielles" et qu'il aurait avantage à travailler au système centralisé de stockage des textes produits par le département. C'est la raison pour laquelle il fut affecté à la Division de la production des documents et publications. Le fait que ses supérieurs n'aient rien eu à redire à la qualité de son travail semble prouver que ses activités lui conviennent et que la décision était bonne. Sa mutation avait pour autre objectif d'apaiser les tensions dans son ancienne division, où il ne s'entendait guère ni avec ses chefs, ni avec ses subordonnés; toute mesure qui permet d'améliorer l'efficacité d'un service s'impose a fortiori lorsqu'elle améliore également les relations dans le travail.

D. Le requérant réplique que le Secrétaire général n'a jamais été censé faire usage de son pouvoir d'appréciation pour déplacer sans cesse les fonctionnaires au gré d'un chef de département et que le traitement qui lui a été réservé constituait un outrage à la justice et au bon sens. Il revient sur les griefs résultant de ses affectations antérieures et examine en détail de nombreux points de fait.

Il cherche à réfuter les moyens avancés par l'Union, en soutenant en particulier que sa mutation a été dictée par les sentiments d'animosité que nourrissaient d'autres fonctionnaires à son égard, qu'elle était une sanction déguisée, destinée à le punir d'avoir résolument défendu ses droits, et que, ayant été ordonnée pour des motifs qui n'étaient pas objectifs, elle était entachée d'un détournement de pouvoir. Le souci de consulter un fonctionnaire avant de prendre une décision qui modifie son statut n'est que juste et conforme aux règles de la courtoisie la plus élémentaire, alors qu'il est inéquitable de lui imposer brusquement un tel changement, à titre de représailles au

motif qu'il aurait importuné un supérieur. Ses fonctions étant temporaires, le requérant risque d'être victime d'une réduction des effectifs au moment où elles prendront fin. Il affirme qu'il n'y avait pas de tensions à la Section de la papeterie et des magasins et produit une déclaration à l'appui de ses dires signée par ses subordonnés à la section. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Union soutient que la réplique du requérant est pour une bonne part dénuée de pertinence. Elle relève notamment, en cherchant à réfuter ses autres arguments, que, même s'il continue à protester contre telle ou telle mesure par une avalanche de notes inadmissibles adressées à ses supérieurs hiérarchiques, son expérience et ses qualifications correspondent à ses tâches actuelles, qu'il accomplit de façon satisfaisante. L'attestation signée par d'anciens fonctionnaires et par des fonctionnaires en activité est d'autant moins convaincante qu'il l'a fait établir à seule fin de la joindre à son mémoire en réplique et que les signataires n'étaient pas ses subordonnés au moment où ils ont signé le document. Il existait bel et bien des tensions dans son ancienne section, comme il ressort nettement des multiples notes qu'il écrivit à l'époque pour donner libre cours à ses griefs. Sa mutation ne peut être qualifiée d'arbitraire puisqu'elle n'a ni lésé ses intérêts, ni modifié son statut contractuel et qu'elle n'a été ordonnée qu'en fonction de critères objectifs et dans l'intérêt de l'Union.

L'UIT invite le Tribunal à rejeter dans leur ensemble les conclusions du requérant.

CONSIDERE :

1. Le Tribunal rejette la demande de procédure orale formulée par le requérant car il est saisi de toutes les pièces requises pour statuer sur la requête.

2. Comme il est établi au paragraphe A ci-dessus, le requérant obtint en 1969 une nomination à titre permanent auprès de l'UIT, à un poste de grade G.5. Les détails de sa carrière qui présentent un intérêt pour la présente affaire sont les suivants : en 1974, le requérant fut affecté à un poste G.7 en qualité d'assistant administratif tout en conservant sa nomination à titre permanent au grade G.5 et il continua de percevoir l'indemnité spéciale de fonctions liée au grade P.2 qui lui avait déjà été versée avant sa mutation à ce poste. Le poste fut reclassé à P.2 à compter du 1er janvier 1986 et le requérant fut promu de son poste de grade G.5 à ce poste reclassé en qualité d'administrateur : il se vit attribuer ainsi le grade P.2 aux lieu et place du grade G.5 figurant dans sa lettre de nomination à titre permanent.

Il ne s'estima pas pour autant content de son sort. D'une part, il contesta la description de son nouveau poste. D'autre part, il exprima son mécontentement devant la nature de ses tâches, qu'il estimait inférieures à ses qualifications, et à propos d'autres aspects. Le chef du département dont il relevait recommanda finalement de le muter; en conséquence, le Secrétaire général l'affecta en date du 25 janvier 1989, avec effet immédiat, à une autre division du département. Le requérant conserva néanmoins le grade P.2 et le titre d'administrateur. Le lendemain même, il adressa une demande de réexamen de sa mutation et l'affaire fut ensuite renvoyée devant le Comité d'appel, qui recommanda de rejeter sa requête. La décision définitive que conteste l'intéressé est celle du 29 mars 1989 par laquelle le Secrétaire général fit sienne cette recommandation. Il s'agit de déterminer si la mutation du requérant en date du 25 janvier 1989 est entachée de quelque irrégularité.

3. La Convention internationale des télécommunications qui a été adoptée à Nairobi en 1982 et qui constitue l'instrument fondamental de l'Union confère au Secrétaire général un grand pouvoir d'appréciation en matière de recrutement des fonctionnaires et d'attribution de fonctions, pouvoir qu'il exerce conformément aux intérêts de l'Union. C'est ainsi que l'article 9.1(3) de cette convention prévoit que : "Le Secrétaire général prend toutes les mesures requises pour faire en sorte que les ressources de l'Union soient utilisées avec économie..."; l'article 56.1 b) dispose que le Secrétaire général "organise le travail du Secrétariat général et nomme le personnel de ce secrétariat...", et on peut lire, à l'article 56.1 g), qu'il "supervise ... le personnel du siège de l'Union, afin d'assurer une utilisation aussi efficace que possible de ce personnel...". L'article 1.2 du Statut du personnel de l'UIT dispose en outre que :

"Les fonctionnaires sont affectés aux différents emplois selon les besoins de l'Union et, dans la mesure du possible, d'après leurs capacités...".

4. Le requérant prétend que le Secrétaire général, nonobstant le pouvoir que lui confère l'article 1.2 du Statut du personnel, a agi illégalement en privant le requérant, soudainement et sans consultation préalable, de ses anciennes fonctions et en l'affectant à d'autres tâches; que la mutation équivalait à une sanction disciplinaire; qu'il a été

affecté à un emploi pour lequel l'Union savait qu'il n'avait pas les qualifications requises parce qu'elle espérait qu'il s'acquitterait mal de ses fonctions et lui fournirait ainsi un prétexte pour se séparer de lui; et que, ce faisant, l'Union commettait un détournement de pouvoir.

5. Les moyens du requérant ne peuvent être admis. La décision que le Secrétaire général a prise en l'espèce, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui confèrent les dispositions citées au considérant 3 ci-dessus, n'est entachée d'aucun vice justifiant son annulation.

Bien que, aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel, le Secrétaire général ne soit pas tenu d'avoir un entretien préalable avec le fonctionnaire avant de le muter, le requérant a quand même été informé par écrit de sa nouvelle affectation quinze jours avant qu'elle ait pris effet et a dûment reçu le préavis d'une décision de nature à affecter ses intérêts légitimes.

La mutation n'offre aucune des caractéristiques d'une sanction déguisée. Le requérant a conservé son grade permanent, P.2, et son titre d'administrateur; la décision n'a pas entraîné de modifications de son statut contractuel et ne lui a pas fait subir de préjudice.

Le Tribunal a en outre acquis, à l'examen du dossier, la conviction qu'il n'y a pas eu détournement de pouvoir de la part du Secrétaire général. La mutation, loin d'être arbitraire, a été ordonnée conformément à des critères objectifs et aux fins d'une gestion efficace, et le Tribunal est parvenu à cette conclusion en se fondant sur trois motifs.

Le premier motif est qu'un contrôle, réalisé en 1987, des opérations sur ordinateur effectuées au département a révélé que le genre de travail accompli par le requérant n'était plus nécessaire et que l'on pourrait tirer un meilleur parti de ses talents en l'assignant au stockage électronique de textes, tâche qui incombait à la division à laquelle il a été affecté.

Deuxièmement, ses supérieurs hiérarchiques ont trouvé que ses prestations dans son nouvel emploi étaient satisfaisantes, et il n'y a aucune raison de penser que le Secrétaire général l'a affecté à des tâches qu'il était incapable d'accomplir ou à un travail auquel il était inapte.

En troisième lieu, il ressort des nombreux griefs exposés par le requérant à l'époque qu'il n'entretenait pas toujours, dans son ancienne division, de bonnes relations avec ses supérieurs et ses subordonnés. Sa mutation avait aussi pour objectif d'éliminer les tensions et d'améliorer l'atmosphère de travail au sein de la division, dans l'intérêt du service. Le chef d'une organisation internationale a le devoir de prendre toutes les mesures propres à réduire au minimum les tensions qui peuvent exister parmi les membres du personnel, assurer de bonnes relations dans le travail et améliorer l'efficacité. C'est là un des critères qu'il peut prendre en considération lorsqu'il envisage une mutation, et le Tribunal hésitera à censurer l'exercice du pouvoir d'appréciation dans ce domaine, surtout si, comme c'est le cas dans la présente affaire, le transfert ne cause aucun préjudice au fonctionnaire objet de cette mesure.

6. Le requérant fait valoir en outre que son nouveau travail n'est que temporaire et qu'une fois qu'il prendra fin, il se verra à nouveau ballotté de-ci de-là, que sa situation est précaire et qu'il est confronté au risque de licenciement.

L'argument n'est pas fondé. Le transfert du requérant n'a pas entraîné de réduction de son traitement ni modifié la nature de son emploi. Ses nouvelles fonctions étaient classées à P.2. Il n'a pas été muté à un poste temporaire mais a gardé dans sa nouvelle affectation son poste permanent. Une fois que ses nouvelles tâches toucheront à leur fin, sa nomination à titre permanent sera maintenue ainsi que tous les droits qui en découlent.

7. Ses conclusions visant à l'annulation de la décision du 29 mars 1989 et à sa réintégration sont rejetées, la décision n'étant entachée d'aucun vice.

8. Sa demande de révision de sa description d'emploi et de son grade est dénuée de fondement. Il n'invoque aucune preuve qui indique que sa description d'emploi est de quelque manière que ce soit erronée ou incorrecte. Il n'avance non plus aucun argument à l'appui de sa demande de changement du grade de son poste.

9. Ses autres conclusions diverses sont rejetées en tant qu'irrecevables. En effet, elles ne faisaient pas partie du recours interne et ne sont pas couvertes par la décision définitive que le requérant attaque et qui a pour seul objet la question de sa mutation. Il n'a donc pas épuisé les moyens de recours internes, contrairement aux exigences de l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

10. La requête étant rejetée dans son ensemble, il n'a pas droit aux dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner