

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaires BARAHONA et ROYO GRACIA (No 2)

Jugement No 1025

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), formée par M. Oscar Barahona le 19 septembre 1989, la réponse d'Interpol datée du 17 novembre, la réplique du requérant du 1er février 1990 et la duplique d'Interpol en date du 27 mars 1990;

Vu la deuxième requête formée par Mlle Maria Felisa Royo Gracia contre Interpol le 2 octobre 1989, la réponse de l'Organisation du 4 décembre, la réplique de la requérante datée du 14 février 1990 et la duplique de l'Organisation du 27 mars 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 22 et 52.3 du Statut du personnel d'Interpol;

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. Les requérants sont entrés au service de l'Organisation internationale de police criminelle en qualité de traducteurs-réviseurs à la section linguistique espagnole, Mlle Royo Gracia le 1er août 1983 et M. Barahona le 1er mars 1984. A la suite du transfert de l'Organisation de Saint-Cloud à Lyon, ils ont été licenciés le 16 juin 1989.

Dans leurs rapports d'appréciation, pour la période du 1er août 1987 au 31 juillet 1988 pour Mlle Royo Gracia et pour la période du 1er mars 1988 au 28 février 1989 pour M. Barahona, leur supérieur hiérarchique proposa pour chacun d'eux le changement de catégorie de traducteur-réviseur à réviseur, conformément à la note de service du 27 juin 1984 régissant le Service linguistique. Aucun effet n'ayant été donné à la proposition les concernant, Mlle Royo Gracia, le 24 mars 1989, et M. Barahona, le 19 avril, soumièrent au Secrétaire général une réclamation. Le 28 mai 1989, le Secrétaire général leur notifia ses décisions de ne pas donner suite à leurs réclamations pour les motifs suivants : depuis l'entrée en vigueur d'une nouvelle note de service en date du 29 janvier 1988, la promotion au poste de réviseur ne se faisait plus automatiquement, comme le permettait la note de service du 27 juin 1984, mais était fonction des postes de réviseur disponibles; depuis l'entrée en vigueur du Statut et du Règlement du personnel, la promotion s'effectuait exclusivement au choix du Secrétaire général sans qu'un fonctionnaire puisse exciper d'un droit à l'obtenir; ils avaient été informés par lettre du 19 septembre 1988 que le nombre de postes de réviseur par section linguistique serait réduit à un seul; or, dans la section espagnole, deux personnes déjà étaient titulaires d'un poste de réviseur.

Le 13 juin 1989, M. Barahona et, le 14 juin, Mlle Royo Gracia adressèrent au Secrétaire général une demande de réexamen de ces décisions, sollicitant en outre son consentement pour recourir directement devant le Tribunal de céans. Le Secrétaire général y consentit respectivement par décisions du 23 juin et du 5 juillet 1989.

B. Les requérants soutiennent que la modification apportée par la note de service du 29 janvier 1988 à la note du 27 juin 1984, qui était le fruit d'un accord négocié, est une tentative unilatérale de remise en cause du déroulement de carrière des traducteurs. La disposition de la note de 1988 invoquée pour leur refuser le changement de catégorie n'était d'ailleurs qu'un prétexte puisque la promotion au grade de réviseur a toujours été soumise à l'appréciation des supérieurs hiérarchiques et n'a jamais été automatique. Ils allèguent la violation du principe d'égalité de traitement par rapport à d'autres traducteurs-réviseurs dont les carrières se sont déroulées en conformité avec la note de service du 27 juin 1984. Ils prétendent également que les décisions contestées sont contraires à l'obligation incombant à toute organisation internationale de s'abstenir de prendre des mesures que ne justifie pas le souci de recruter des agents qualifiés, ainsi que d'éviter de causer un tort inutile ou excessif à ses agents. Ils ont été privés de manière inéquitable de la possibilité de concourir au seul poste de réviseur resté disponible. Ce refus avait pour but, à leur sens, de faire plafonner leurs salaires avant le transfert de l'Organisation à Lyon afin de les décourager d'accepter leur mutation.

Ils demandent au Tribunal réparation pour le préjudice moral qu'ils ont subi en raison de la mention de la catégorie de traducteur-réviseur sur leurs certificats de travail les privant de la possibilité de rechercher un emploi mieux rémunéré de réviseur, et en raison du refus du changement de catégorie qui entache leurs dossiers personnels. Mlle Royo Gracia évalue ce préjudice à 50.000 francs français et M. Barahona à 20.000 francs. A titre de réparation pour le tort matériel, M. Barahona réclame le montant de 20.000 francs français. Mlle Royo Gracia réclame une indemnité égale à la différence entre le salaire qu'elle aurait dû percevoir depuis le 1er août 1988 si le changement de catégorie avait eu lieu et le salaire qu'elle a effectivement perçu, plus la différence entre la somme qu'elle aurait dû percevoir au titre de son indemnité de cessation des fonctions si ledit changement avait eu lieu et la somme qu'elle a effectivement perçue, avec intérêts. Elle demande en outre 5.000 francs français à titre de dépens.

C. L'Organisation répond que les requérants ne pouvaient se fonder sur la note de service du 27 juin 1984 pour réclamer leur promotion à un poste de réviseur puisque celle-ci n'était plus applicable à la date où chacun d'eux a introduit une réclamation, de même qu'au moment où ont été établis leurs rapports d'appréciation. En raison de la modification de cette note de service, ils sont dans une situation différente des traducteurs qui ont été promus en vertu de ce texte et ne peuvent dès lors invoquer la violation du principe d'égalité de traitement. Par ailleurs, ils n'ont pas un droit acquis à l'application de cette note, étant donné qu'elle n'était pas encore en vigueur lors de leurs entrées respectives en fonctions. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, ils n'ont pas non plus un droit acquis aux modalités de promotion. Dans ce domaine, l'Organisation dispose de la faculté de prendre de nouvelles mesures dans l'intérêt de son bon fonctionnement; or, elle a dû s'adapter aux nouvelles données du Service linguistique concernant la réduction des travaux de révision. L'application des nouvelles règles n'a pas empêché l'Organisation de recruter de nouveaux traducteurs qualifiés. Elle fait valoir en outre que la promotion relève du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général et qu'il n'était pas dans l'intérêt de la défenderesse de promouvoir les requérants alors qu'ils avaient fait part, avant de recevoir une réponse à leurs réclamations, de leur refus d'être mutés à Lyon. Quoi qu'il en soit, il n'existait aucun poste de réviseur vacant.

L'Organisation conteste que les requérants aient subi un préjudice quelconque. Ils n'ont pas subi en particulier de préjudice moral du fait de leurs certificats de travail, étant donné que ceux-ci indiquent à la fois les fonctions de traducteur et de réviseur, leur permettant de postuler aussi bien à un poste qu'à l'autre.

D. Dans leurs répliques, les requérants soutiennent que la note de service du 27 juin 1984 n'a jamais été explicitement abrogée et que l'absence d'un droit acquis à son application est loin d'être prouvée. En effet, au moment de leur engagement, les informations qu'ils avaient eues de la réforme des services linguistiques en cours, qui a abouti à cette note, les avaient incités à accepter le poste offert. Ils se demandent par ailleurs si l'administration n'a pas adopté la note de 1988 parce qu'elle craignait que la note de 1984 ne puisse être considérée comme faisant partie des droits acquis par les agents entrés en fonctions avant la date d'entrée en vigueur du Statut et du Règlement du personnel. Ils considèrent que la situation des traducteurs qui ont bénéficié d'une promotion n'était différente en rien de la leur puisqu'ils étaient soumis aux mêmes obligations et aux mêmes dispositions réglementaires. Il n'y a jamais eu de "nouvelles données du Service linguistique". Les travaux de traduction entraînent toujours des travaux de révision et, n'ayant jamais été question de réduire les premiers, les seconds ne peuvent l'être non plus. D'ailleurs, aucune note officielle n'établit ni ne limite le nombre de postes de réviseur. En réalité, le refus de promotion cache une volonté délibérée d'Interpol de les décourager de suivre l'Organisation à Lyon, ce que le retard mis à répondre à leurs réclamations confirme. Quant aux agents nouvellement recrutés, ils sont moins qualifiés que les requérants puisqu'ils ont été engagés en tant que simples traducteurs.

Pour finir, M. Barahona donne le détail de l'évaluation qu'il fait de son préjudice matériel et Mlle Royo Gracia fait remarquer, concernant son préjudice moral, que la dénomination de traducteur-réviseur ne peut être confondue dans les milieux professionnels avec celle, bien distincte, de réviseur.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation réfute point par point les arguments présentés par les requérants dans leurs répliques. Il est, à son avis, juridiquement inconcevable que des fonctionnaires sur le point d'être recrutés puissent avoir un droit acquis à une note de service qui n'est pas encore en vigueur. La note du 27 juin 1984 a par ailleurs bien été remplacée par celle du 29 janvier 1988 et, contrairement aux allégations des requérants, elle ne leur aurait été pas plus appliquée s'ils avaient accepté leur mutation. La nouvelle note, de même que le projet de restructuration, se justifient par une gestion rationnelle des postes par rapport aux besoins réels de l'Organisation. En effet, dans l'idéal, une section linguistique devrait être composée d'un chef de section, d'un réviseur et de trois traducteurs, étant donné que, dans le même temps, un réviseur révise davantage de pages qu'un traducteur en traduit.

CONSIDERE :

1. Mlle Royo Gracia, alors qu'elle était fonctionnaire d'Interpol avec le grade de traducteur-réviseur dans la section linguistique espagnole, a fait l'objet d'un rapport sur l'appréciation de son travail pour la période comprise entre le 1er août 1987 et le 31 juillet 1988. Son chef direct a conclu en indiquant que, conformément à une note de service du 27 juin 1984, elle réunissait les conditions techniques et administratives requises pour être nommée au grade supérieur de réviseur. Les deuxième et troisième notateurs, sans contester l'appréciation élogieuse concernant Mlle Royo Gracia, se placèrent sur un autre terrain en constatant qu'en l'absence de poste vacant dans la section linguistique espagnole, il n'était pas possible de la promouvoir. A la fin du document figurait une protestation de Mlle Royo Gracia signée le 10 janvier 1989.

La requérante, n'ayant reçu aucune décision de l'autorité responsable, a soumis son cas le 24 mars 1989 au Secrétaire général qui, par décision du 28 mai suivant, lui a refusé toute promotion. Elle présenta dans le délai de recours une demande de réexamen qui fut rejetée par décision du 5 juillet 1989. Le Secrétaire général acceptait cependant que Mlle Royo Gracia saisisse directement le Tribunal. Elle demande au Tribunal d'annuler ces décisions et de lui accorder des indemnités.

M. Barahona est dans une situation semblable à celle de Mlle Royo Gracia. Alors qu'il était traducteur-réviseur de la section linguistique espagnole, il a fait l'objet d'un rapport très favorable sur l'appréciation de son travail pour la période comprise entre le 1er mars 1988 et le 28 février 1989. Les conclusions de son chef direct étaient identiques à celles concernant Mlle Royo Gracia. La suite de la procédure interne, à l'exception des dates, est également semblable à celle qui a concerné sa collègue. C'est par une décision du 23 juin 1989 que le Secrétaire général d'Interpol a accepté la demande de l'intéressé tendant à la saisine directe du Tribunal. M. Barahona demande au Tribunal d'annuler le refus de promotion qui lui a été opposé et de lui accorder des indemnités.

Les deux requêtes, qui ne posent aucun problème de recevabilité, présentent à juger les mêmes questions. Il y a donc lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement.

2. Le refus de promouvoir un fonctionnaire d'un grade à un autre relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de procéder aux nominations. Ce principe général, applicable même en l'absence de tout texte, a été repris par l'article 22 du Statut du personnel d'Interpol qui donne au Secrétaire général le pouvoir de décider "discrétionnairement" de la promotion des fonctionnaires de l'Organisation à l'intérieur du classement général des postes. Si le mot "discrétionnairement" n'est pas exact, il ressort de cette disposition que la décision de promouvoir ou non un agent relève du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général et que, partant, elle n'est soumise au contrôle du Tribunal que dans une mesure restreinte. D'une manière générale, elle ne peut être censurée que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexacts.

Il importe cependant de réserver l'éventualité où, au lieu de trancher cas par cas les questions de promotion, l'autorité investie du pouvoir de nomination adopte, avant de prendre ses décisions, des règles générales qu'elle communique au personnel. Si, dans cette hypothèse également, l'autorité exerce aussi un pouvoir d'appréciation, elle est soumise alors aux règles qu'elle s'est imposées. Si le Tribunal est appelé à se prononcer sur la validité de telle ou telle de ces règles, il restera dans le cadre du contrôle restreint qui a été défini. En revanche, dans l'application des règles qu'elle a posées, l'autorité est liée par celles-ci, qui ont force juridique; dès lors, le Tribunal considérera toute violation de ces règles comme un vice qui entraîne l'annulation de la décision attaquée.

En l'espèce, antérieurement à l'entrée en vigueur du Statut - mais les solutions restent les mêmes lorsque les principes généraux sont applicables -, le Secrétaire général a signé des notes de service fixant notamment les conditions d'avancement au grade supérieur des réviseurs.

La première de ces notes a été signée le 27 juin 1984. Elle prévoyait que les fonctionnaires du grade auquel appartiennent les requérants et qui ont une expérience de cinq années au service de l'Organisation, dont deux dans ce grade, sont classés dans le grade supérieur si leur travail est satisfaisant et s'ils ont les aptitudes requises pour être nommés au grade supérieur.

Ce texte a été modifié par une autre note de service, en date du 29 janvier 1988, selon laquelle "la promotion au grade de réviseur ne se fera plus automatiquement mais en fonction des postes de réviseur disponibles".

Les requérants, qui, selon eux, remplissaient les conditions exigées par la note de 1984, voient toute possibilité d'avancement supprimée avec le nouveau texte.

En principe, le Secrétaire général a le droit de modifier pour l'avenir les conditions générales d'avancement. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le Tribunal, lorsqu'il examine un texte de ce genre, ne dispose que d'un contrôle restreint.

3. Pour soutenir que la note de 1988 ne peut être prise en considération, la requérante invoque en premier lieu un vice de forme. Elle expose que la note de service de 1984 avait fait l'objet d'un accord négocié, et produit d'ailleurs plusieurs documents en ce sens. Il a été mis fin à cet accord par une décision unilatérale prise sans aucune consultation du personnel.

Ce moyen ne peut être admis. Les deux notes ont été signées par le seul Secrétaire général qui, même avant l'intervention du Statut du personnel, a toujours disposé du pouvoir réglementaire qu'il exerce seul. Certes, avant d'utiliser ce pouvoir, il a la possibilité de procéder à des consultations. Mais il n'est pas obligé de le faire en l'absence de texte prévoyant une telle procédure. Même si les conversations entre lui et le personnel ont été approfondies et, sur certains points, l'ont conduit à modifier son attitude, elles ne constituent pas une négociation, qui n'existe, en droit, que si elle se termine par un acte juridique signé par les deux parties. Le Secrétaire général, en faisant précéder la première décision d'une consultation qui n'a pas abouti à un accord s'imposant aux parties et en prenant seul la seconde décision, n'a commis aucune illégalité. Le vice de forme allégué n'est donc pas établi.

4. Le moyen suivant concerne la violation de droits acquis.

Le Tribunal a déjà eu l'occasion d'affirmer que les dispositions sur les promotions ne créent un droit acquis que dans la mesure où elles ouvrent au personnel des perspectives d'avancement. En revanche, les dispositions qui fixent les modalités de promotions n'engendrent pas de droits acquis en faveur des fonctionnaires, qui, au moment de se lier à l'Organisation, ne sauraient prévoir le déroulement de leurs carrières. L'exigence prévue par la décision de 1988, et selon laquelle un poste vacant doit exister avant que l'on puisse procéder à une nomination, entre dans les perspectives de carrière tout à fait normales. L'application de ces principes peut conduire à une certaine inégalité de traitement des fonctionnaires dans le déroulement des carrières. Mais une telle conséquence est inéluctable : toute autre solution conduirait à figer le fonctionnement de l'Organisation et interdirait tout progrès.

En tout cas, une organisation a la faculté de modifier les règles de promotion afin d'améliorer le fonctionnement des services et aussi de faire face aux situations nouvelles qui se présentent.

Sur ce dernier point, le Tribunal doit faire état d'une circonstance postérieure à la note de service du 29 janvier 1988. Dans d'autres dossiers concernant la même Organisation, le Tribunal a eu à se prononcer sur la portée d'une lettre que le Secrétaire général a adressée le 19 septembre 1988 aux réviseurs concernant la restructuration de la section linguistique. Le but de cette lettre était de faire part à ces fonctionnaires d'un projet de réduction importante du nombre des réviseurs. Si le projet devenait une réalité, les perspectives d'avancement des requérants devenaient beaucoup plus aléatoires.

Dans le cadre du contrôle restreint dont dispose le Tribunal, le rejet du moyen s'impose. L'Organisation fait valoir qu'elle doit s'adapter aux nouvelles données du Service linguistique. Cette affirmation n'est pas contredite par les pièces du dossier. En outre, si l'avancement sera probablement plus lent, il ne sera pas totalement supprimé. Les réviseurs continueront à exister. Il appartiendra peut-être dans l'avenir à l'Organisation de prendre les mesures nécessaires pour qu'en équité des solutions soient trouvées, mais ce n'est pas un problème actuel. La situation des fonctionnaires qui, du fait d'une réglementation nouvelle, voient leurs perspectives d'avancement se réduire, n'est pas comparable à celle des agents qui, par la même réglementation, risquent de perdre leur emploi.

5. Le moyen suivant entre dans la catégorie des moyens tirés du détournement de pouvoir et est donc recevable, lui aussi, au titre du contrôle restreint. Pour les requérants, la note de service de 1988 a eu pour objet, non de faciliter le fonctionnement du service, mais de faire échec à une disposition qui a été incluse dans le Statut du personnel qui devait entrer en vigueur quelques mois plus tard. L'alinéa 3 de l'article 52 du Statut, s'il "abroge les dispositions de l'ordre juridique précédant son entrée en vigueur et s'applique aux fonctionnaires de l'Organisation entrés en fonctions" avant cette date, préserve expressément les droits que ces fonctionnaires ont acquis, en vertu des dispositions de l'ordre juridique précédent. Le Tribunal n'aperçoit pas les raisons subjectives qui permettraient d'admettre l'intention de nuire du Secrétaire général. Les requérants n'invoquent aucun argument à ce sujet. Le

moyen ne peut être accueilli.

6. Dans sa défense, l'Organisation observe enfin qu'il n'était pas opportun de promouvoir au poste de réviseur des requérants qui devaient quitter l'Organisation au mois de juin 1989. Sans entrer dans le détail, il suffit de répondre que cette argumentation est valable. La promotion d'un agent vise non seulement à récompenser les mérites passés et présents d'un fonctionnaire, mais aussi, peut-être même surtout, à l'encourager à rester encore en service dans l'intérêt même de l'Organisation.

Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes doivent être rejetées.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

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.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner