

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire BOUNGOU

Jugement No 1207

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. René Bounkou le 17 avril 1992, la réponse de l'Organisation du 3 juillet, la réplique du requérant du 3 août et la duplique de l'Organisation du 25 septembre 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 380.3.1, 1230.1.1, 1230.1.2 et 1230.8.2 du Règlement du personnel de l'OMS et le paragraphe II.5.400 du Manuel de l'OMS;

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, de nationalité congolaise, est entré au service de l'OMS le 1er septembre 1983. Il a été affecté au bureau régional de l'Afrique (AFRO), à Brazzaville, en qualité d'administrateur du personnel, au grade P.2, au sein de l'unité du personnel. En avril 1987, l'administrateur régional du personnel de ce bureau a ouvert une procédure de révision de la description du poste du requérant en recommandant le reclassement de ce poste au grade P.3. Le 7 mai 1987, l'unité de classification des postes de la Division du personnel du siège, à Genève, unité compétente en la matière pour les grades P.1 à P.5 d'un bureau régional, a réclamé au bureau régional de l'Afrique un rapport de classification et un organigramme de son unité du personnel; ces documents ont été envoyés par AFRO le 30 juin. Le 15 juillet, le siège a demandé au bureau régional de fournir des révisions de description de poste pour d'autres membres de l'unité du personnel. Ce n'est qu'après plusieurs rappels que les descriptions de poste ont été envoyées au siège le 14 juin 1989. Le 15 mars 1990, le directeur régional a informé le requérant de la reclassification de son poste et de sa promotion au grade P.3, avec effet au 1er mars 1990.

Le 23 mars 1990, le requérant a adressé un mémorandum au directeur de la Division du personnel au siège en lui demandant de ramener la date d'entrée en vigueur du reclassement de son poste et de sa promotion au 1er janvier 1988, au motif que le délai inhabituel de trois ans était dû à la malveillance de son supérieur hiérarchique. Il a rappelé sa demande le 14 décembre 1990. Le 6 février 1991, le directeur de la Division du personnel au siège a informé le requérant du rejet de sa demande. Le 28 mars 1991, le requérant a interjeté appel contre cette décision auprès du Comité d'appel du siège, en invoquant les articles 1230.1.1 et 1230.1.2 du Règlement du personnel. Ces articles ont la teneur suivante :

"... un membre du personnel peut faire appel de toute mesure ou décision administrative ..., s'il estime que cette mesure ou décision résulte d'un ou de plusieurs des faits suivants :

1230.1.1 partialité manifestée à son détriment par un supérieur hiérarchique ou par tout autre fonctionnaire intervenu dans la mesure ou la décision en question;

1230.1.2 examen incomplet des faits."

Dans son rapport en date du 4 février 1992, le Comité d'appel du siège a conclu qu'il n'existait aucune preuve à l'appui des allégations de partialité. Il a cependant regretté qu'il ait fallu près de trois ans à l'administration pour prendre une décision, alors qu'à son avis, la procédure n'aurait pas dû excéder un an. D'une manière générale, dans le cas où un délai d'un an serait dépassé et où l'intéressé aurait entre-temps rempli les fonctions correspondant au grade auquel il a été promu par la suite, un paiement correspondant à la différence de salaire entre l'ancien et le nouveau grade devrait lui être accordé rétroactivement. Par conséquent, la date d'entrée en vigueur de la décision de reclasser le poste du requérant et de le promouvoir devrait être ramenée au 1er juillet 1988.

Par lettre du 4 mars 1992, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a rejeté la recommandation du Comité d'appel au motif qu'une modification rétroactive de la date d'entrée en vigueur de la promotion

contreviendrait à l'article 380.3.1 du Règlement du personnel et au paragraphe II.5.400 du Manuel de l'OMS. L'article 380.3.1 se lit comme suit :

"Toute augmentation prend effet à la date à laquelle l'intéressé y a droit. La date à laquelle un membre du personnel a droit à une augmentation à l'intérieur de sa catégorie est le premier jour du mois le plus proche de la date à laquelle l'intéressé a accompli de façon satisfaisante la période de service exigée. La date à laquelle un membre du personnel a droit à toute autre augmentation de traitement est le premier jour du mois le plus proche de la date de l'approbation définitive."

Le paragraphe II.5.400 du Manuel prévoit :

"Une promotion prend effet le premier jour du mois le plus proche de la date à laquelle elle a été définitivement approuvée (voir article 380.3 du Règlement) ..."

B. Le requérant fait valoir que, la demande de reclassement de son poste datant d'avril 1987, le retard est dû à la partialité de l'administrateur régional du personnel à Brazzaville, nommé ultérieurement chef de l'unité de classement des postes à Genève, qui a délibérément différé l'envoi des quatre descriptions de poste réclamées par le siège. Il a fallu deux ans à ce fonctionnaire pour réviser ces descriptions de poste et dix mois au directeur de la Division du personnel pour répondre à la demande du requérant du 23 mars 1990. Dans son mémorandum du 6 février 1991, le directeur de la Division du personnel a menacé le requérant de représailles s'il maintenait son accusation contre son ancien supérieur. La partialité manifestée à son égard par ce dernier a empêché le directeur de la Division du personnel de procéder à un examen complet des faits.

Comme le Comité d'appel l'a reconnu, la procédure de reclassement ne devrait en aucun cas excéder un an, sous peine d'entraîner des préjudices importants pour les intéressés. Le reclassement de son poste et sa promotion auraient dû être ramenés au 1er juillet 1988, date à laquelle toutes les pièces nécessaires à l'examen de l'affaire ont été mises entre les mains de la Division du personnel au siège.

Il demande que la date d'entrée en vigueur du reclassement de son poste et de sa promotion au grade P.3 soit fixée au 1er janvier 1988.

C. L'Organisation répond que l'examen du dossier ne révèle aucune partialité à l'égard du requérant de la part de son ancien supérieur hiérarchique. Celui-ci a toujours établi des rapports d'évaluation favorables au requérant : c'est lui qui a proposé et préconisé le reclassement du poste de P.2 à P.3, alors que, en 1989, le siège hésitait à le faire. La lenteur de la procédure s'explique, d'une part, par un surcroît de travail dû à la décision du directeur régional de mener une enquête sur la gestion de cette unité, ainsi que par les effets de la décentralisation du Programme global du SIDA, et, d'autre part, par le souci d'éviter toute erreur d'appréciation.

Le directeur de la Division du personnel n'a pas négligé le mémorandum que le requérant lui a adressé le 23 mars 1990. Ayant jugé gratuites et inadmissibles les accusations portées par le requérant contre son supérieur hiérarchique, il a dépêché à Brazzaville le chef de l'administration du personnel pour exposer à l'intéressé tous les aspects de la situation. Si son mémorandum du 6 février 1991 constitue bien un rappel à l'ordre, le directeur de la Division du personnel n'a pas pour autant outrepassé ses fonctions. Son refus de donner un effet rétroactif à la décision de reclassement du poste et de promotion n'est pas entaché de parti pris; il manifeste le souci du bon fonctionnement de l'OMS et le respect de l'article 380.3.1 du Règlement et du paragraphe II.5.400 du Manuel. Une application rétroactive du reclassement constituerait un précédent pour d'autres membres du personnel se trouvant dans des situations analogues à celle du requérant et auxquels la règle de non-rétroactivité des décisions de reclassement a été appliquée jusqu'ici par l'Organisation.

La défenderesse fait observer que l'avis du Comité d'appel, selon lequel le reclassement aurait pu se faire indépendamment de la révision globale de l'unité du personnel du bureau régional de l'Afrique, n'est pas corroboré par la pratique constante de l'Organisation en la matière.

L'Organisation rejette enfin comme étant sans fondement les arguments de parti pris et d'examen incomplet des faits.

D. Dans sa réplique, le requérant précise qu'il ne s'élève pas contre la décision du Directeur général d'avoir rejeté la proposition du Comité d'appel de le promouvoir à partir du 1er juillet 1988, mais bien contre l'acceptation de la conclusion du Comité d'appel selon laquelle ses accusations de partialité étaient dénuées de fondement. Il souligne

que, conformément à l'article 1230.8.2 du Règlement, le directeur de la Division du personnel aurait dû répondre dans les trois mois à sa demande du 23 mars 1990, mais qu'il n'a demandé des explications sur l'affaire à l'ancien supérieur hiérarchique qu'après le dépôt du recours interne, ce qui montre qu'il n'a pas procédé à un examen complet des faits en temps opportun.

Le requérant demande réparation du préjudice subi sous forme d'une indemnité compensatrice tenant compte du fait que sa promotion aurait dû intervenir le 1er janvier 1988.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient la position exposée dans sa réponse et rejette de nouveau les accusations de partialité lancées contre l'ancien supérieur hiérarchique du requérant et contre le directeur de la Division du personnel. La demande de reclassification du poste n'émanait pas de son titulaire, mais de l'administration régionale. Tenant compte de ce que toute modification d'un service du personnel dans un bureau régional peut se répercuter sur des services semblables dans les autres, il n'y a rien d'étonnant à ce que le siège ait imposé au bureau régional de l'Afrique un temps de réflexion sur sa propre structure. La description de poste proposée en 1987 par le bureau régional aux fins de reclassification à P.3 avait été jugée inacceptable par le siège, et c'est une nouvelle description, signée par le bureau régional le 27 avril 1989 et reçue par le siège en juin 1989, qui a été approuvée le 9 mars 1990 et est entrée en vigueur le 1er mars 1990. L'Organisation a agi correctement en faisant passer l'intérêt général, à savoir la réorganisation d'une unité tout entière, avant celui d'un fonctionnaire pour une promotion qui, d'ailleurs, ne lui a pas été refusée.

CONSIDERE :

1. Le requérant est fonctionnaire de grade P.3 de l'OMS affecté en qualité d'administrateur du personnel au bureau régional de l'Afrique (AFRO). Il demande l'annulation de la décision du Directeur général du 4 mars 1992, refusant d'avancer au 1er janvier 1988 la date effective de la promotion dont le requérant a bénéficié, à la suite de la reclassification de son poste, à compter du 1er mars 1990.

2. Il résulte du dossier qu'une procédure visant à la révision de la description du poste du requérant et, par voie de conséquence, à sa promotion de P.2 à P.3 a été initiée en avril 1987 auprès du siège de l'Organisation par l'administrateur régional du personnel à AFRO. Saisie de cette proposition, la Division du personnel a subordonné sa décision à une réorganisation complète de l'unité du personnel à AFRO, liée à son tour à la réalisation de certaines tâches de l'Organisation dans la région en cause. Ce ne fut qu'à l'issue de ces travaux, au début de l'année 1990, que l'administration procéda à la reclassification du poste et à la promotion du requérant.

3. Aussitôt après avoir reçu la notification de sa promotion, le requérant s'adressa au directeur de la Division du personnel au siège pour lui demander de ramener la date d'entrée en vigueur de la décision de reclassement et de sa promotion au 1er janvier 1988. Il considérait qu'à cette date toutes les données étaient réunies pour lui accorder la promotion à laquelle il aspirait et que le retard intervenu par la suite était dû à la malveillance de son supérieur hiérarchique direct, l'administrateur régional du personnel, qui aurait délibérément retardé le reclassement de son poste.

4. Le directeur de la Division du personnel ayant refusé cette demande, le requérant saisit le Comité d'appel du siège. Le Comité arrêta son rapport le 4 février 1992. Dans ce rapport, il rejette comme complètement infondées les accusations de partialité lancées par le requérant contre son supérieur et entre-temps contre le directeur de la Division du personnel. Il reconnaît comme légitimes les raisons données par l'administration pour expliquer le retard de la procédure, même s'il estime que celle-ci a été anormalement longue. Il trouve également anormal que le requérant ait rempli, en attendant, les fonctions correspondant à son poste reclassé, tout en continuant à percevoir une rémunération correspondant au grade inférieur. Le Comité estime que toutes les pièces nécessaires à la reclassification du poste du requérant étaient réunies vers le milieu de l'année 1988 et qu'il convenait dès lors de lui donner satisfaction, indépendamment du processus de revue globale de l'unité du personnel d'AFRO. Le Comité recommande donc de ramener la prise d'effet de la promotion au 1er juillet 1988.

5. Par lettre du 4 mars 1992, le Directeur général fit connaître au requérant que, pour deux motifs, il ne pouvait accepter la recommandation du Comité d'appel. Premièrement, une modification rétroactive de la date d'entrée en vigueur de la promotion contreviendrait à l'article 380.3.1 du Règlement du personnel et au paragraphe II.5.400 du Manuel de l'Organisation; déroger à cette règle constituerait un précédent dangereux pour l'administration du personnel. Deuxièmement, le reclassement du poste était bien lié à l'ensemble de la réorganisation du service en question et il ne pouvait donc pas être question de disjoindre le cas du requérant du contexte dont il faisait partie.

En conclusion, le Directeur général attira l'attention du requérant sur la possibilité qui lui était ouverte de saisir le Tribunal.

6. Dans sa requête, introduite le 17 avril 1992, le requérant reprend sa demande originale visant à faire remonter l'effet de sa promotion au 1er janvier 1988. A l'appui de cette demande, il se borne à répéter longuement ses griefs à l'encontre de son ancien supérieur - qui avait entre-temps été muté au siège - et du directeur de la Division du personnel. A l'un comme à l'autre, il reproche d'être inspirés à son égard de partialité, voire de mépris. En réponse à la défense de l'Organisation, le requérant a réitéré les mêmes accusations en faisant valoir une fois de plus que ce serait par pure malveillance qu'il aurait été privé d'une promotion qui lui était due dès le 1er janvier 1988.

7. Les affirmations du requérant appellent une observation préliminaire. Tout au long de la procédure contentieuse, il a été incapable d'apporter le moindre élément objectif à l'appui de ses doléances, mais s'est borné à répéter inlassablement les mêmes allégations de malveillance contre ses supérieurs.

8. Quant au fond du problème soulevé par le requérant, il y a lieu de faire remarquer ce qui suit. D'une façon générale, ainsi que le Tribunal a eu l'occasion de le relever à plusieurs reprises - notamment dans ses jugements Nos 940 (affaire Hakin No 10), 1016 (affaire Assogna) et 1025 (affaires Barahona et Royo Gracia No 2) -, le fonctionnaire ne peut faire valoir aucun droit à une promotion. Même s'il a une telle perspective, comme en l'occurrence, il ne saurait prétendre forcer la main de l'administration en ce qui concerne la date à laquelle cet avantage de carrière lui est accordé.

9. Au surplus, il convient de distinguer, dans le cas présent, entre le reclassement du poste occupé par le requérant et sa promotion personnelle. Tout reclassement de poste touche nécessairement à la structure de l'administration; il est de ce fait tributaire de l'organisation générale du service. La Division du personnel de l'OMS était par conséquent parfaitement fondée à laisser en suspens la situation personnelle du requérant en attendant la réorganisation de l'unité à laquelle il était affecté; elle n'avait d'ailleurs aucune obligation de lui rendre compte de l'orientation et du progrès de ses projets. Elle était donc pleinement fondée à refuser de disjoindre le cas individuel du requérant de l'ensemble de la réorganisation, même s'il était permis de considérer que le dossier était, à un moment donné, complet en ce qui le concerne.

10. Le fait qu'en attendant l'issue de cette procédure le requérant ait rempli les fonctions attachées à un poste de grade supérieur au sien - à l'époque inexistant - ne lui donne aucun droit à une compensation ni, à plus forte raison, à une promotion rétroactive. Il n'est d'ailleurs pas démontré en quoi la différence de ses tâches aurait consisté, ni s'il a assumé des activités nouvelles à la demande de l'administration ou s'il les a accomplies spontanément.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, 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 10 février 1993.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner