

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire QUERO

Jugement No 1076

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Yves René Paul Quéro le 15 janvier 1990 et régularisée le 23 janvier, la réponse de l'OMS datée du 29 mars, la réplique du requérant du 23 mai, et la duplique de l'Organisation en date du 9 juillet 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 360.1, 510.1, 555 et 565.2 du Règlement du personnel de l'OMS, tel qu'en vigueur en 1988;

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. En décembre 1968, l'OMS engagea le requérant, ressortissant français né en 1930, comme traducteur de langue française au grade P.3 et l'affecta à son Bureau régional pour l'Afrique (AFRO) à Brazzaville, République populaire du Congo. Après une période passée à l'Organisation de l'aviation civile internationale au Sénégal de 1972 à 1974, il revint à AFRO en juillet 1974. Le 1er avril 1976, il fut promu au grade P.4 en qualité de réviseur. Le 1er décembre 1988, en raison de services méritoires, il bénéficia, conformément à l'article 555.2 du Règlement du personnel, d'un avancement de deux échelons, soit à l'échelon "E.2" du grade P.4, après vingt ans de service accompli. Il prit sa retraite le 30 mai 1990.

Dans un mémorandum du 27 mai 1988 adressé au chef d'AFRO, le directeur régional, il demanda sa mutation à un poste de traducteur vacant, classé P.3, au sein du bureau sous-régional de développement de la santé, à Bujumbura, au Burundi. A l'appui de sa demande, il faisait état de sa lourde charge de travail et indiquait que depuis 1981 il ne touchait plus d'indemnité d'affectation (qu'il recevrait à nouveau à Bujumbura). Il souhaitait vivre dans un lieu plus sain que Brazzaville. Toutefois, par un mémorandum du 1er août 1988, son supérieur hiérarchique rejeta sa demande, au motif que l'intérêt de l'OMS, qui devait toujours prévaloir sur les intérêts personnels des agents, exigeait qu'il reste à Brazzaville; on avait besoin de ses services en raison de son expérience et de la nécessité de former de nouveaux membres du personnel.

Le 28 septembre 1988, le requérant saisit le Comité régional d'appel d'un recours contre le refus de mutation qu'il considérait comme injuste et irrationnel et dans lequel il demandait le versement : 1) de l'indemnité d'affectation à compter du 1er juillet 1988 au 30 mai 1990, date prévue de sa retraite; 2) de 100.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages et intérêts pour l'atteinte portée à sa santé physique et mentale; et 3) de deux échelons supplémentaires, avec effet rétroactif au mois d'avril 1986, prévu par l'article 555.1 du Règlement du personnel lorsque "les services sont particulièrement méritoires et dépassent le niveau de ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un membre du personnel normalement qualifié". Dans son avis daté du 22 décembre 1988, le Comité régional recommanda de rejeter son recours mais de reclasser son poste à P.5 et de le promouvoir à ce grade. Dans une lettre du 23 février 1989, le directeur régional informa le requérant de sa décision de rejeter à la fois son recours et la recommandation du Comité régional concernant le reclassement du poste et sa promotion.

Le 23 mars 1989, le requérant saisit le Comité d'appel du siège, en augmentant à 150.000 dollars la somme réclamée à titre de dommages-intérêts pour atteinte à sa santé. Dans un rapport du 23 août 1989, ce comité, tout en qualifiant de "peu explicite" la manière dont avait été prise la décision de refuser la mutation, confirma les conclusions du Comité régional et recommanda au Directeur général d'accorder au requérant une promotion personnelle au grade P.5 avec effet au 1er juillet 1988. Cependant, le Directeur général rejeta le recours et la recommandation du Comité dans une lettre qu'il adressa au requérant le 17 octobre 1989, et qui constitue la décision entreprise dans la présente requête.

B. Le requérant soutient que, lors de l'examen d'une demande de mutation formulée par un fonctionnaire, l'OMS a l'obligation, en vertu des articles 510.1 et 565.2 du Règlement du personnel*, de tenir compte des intérêts du fonctionnaire autant que de ses intérêts propres et que, en l'occurrence, il existait à la fois des motifs pécuniaires fondés et des raisons liées à son état de santé pour justifier sa demande. (*L'article 510.1 se lit ainsi : "... Dans la détermination de l'affectation initiale et de toute affectation ultérieure, il est tenu compte, dans la mesure du possible, des capacités et des intérêts particuliers du membre du personnel" et l'article 565.2 : "Tout membre du personnel peut faire l'objet d'une mutation chaque fois que l'intérêt de l'Organisation l'exige. Tout membre du personnel peut, en tout temps, solliciter une mutation dans son intérêt particulier.")

Sa situation financière s'était détériorée à deux titres : non seulement il avait cessé, le 10 août 1981 déjà, d'avoir droit à l'indemnité d'affectation, mais depuis avril 1986 il se trouvait au dernier échelon de son grade. Au moment de formuler sa demande de mutation, il ne recevait plus d'augmentation de salaire depuis deux ans. Sa mutation à Bujumbura lui aurait permis de percevoir une nouvelle indemnité d'affectation jusqu'à sa retraite, soit au total une somme qu'il estime à 13.800 dollars.

Il est notoire que le climat de Brazzaville est particulièrement pénible pour les Européens. Etant atteint du paludisme, il espérait, en s'installant à Bujumbura, échapper à "l'ambiance délétère" du Bureau régional.

A son avis, c'est à tort que l'OMS prétend que son expérience et le besoin de former le nouveau personnel rendaient indispensable sa présence à Brazzaville. En effet, si de tels motifs étaient valables, comment aurait-il pu être remplacé par son adjoint lors d'une importante réunion régionale, tenue en septembre 1989 ? La seule personne qu'il aurait pu être appelé à former était ce même adjoint; or celui-ci, ancien enseignant universitaire, était un traducteur chevronné qui ne nécessitait qu'une simple "mise au courant".

Le requérant reproche à l'Organisation de ne pas avoir fait de sérieux efforts pour résoudre ses problèmes personnels. Elle n'a envisagé de lui accorder ni une promotion à titre personnel, ni même les quelques échelons supplémentaires auxquels il aurait pu prétendre en vertu de l'article 555.1 du Règlement du personnel. Etant donné que les raisons invoquées par l'Organisation ne peuvent être valablement considérées comme supérieures à ses intérêts personnels, il conclut à la partialité du directeur régional à son égard.

Il demande au Tribunal de lui accorder : 1) une somme équivalant au montant qu'il aurait reçu au titre de l'indemnité d'affectation en cas d'une mutation à Bujumbura, soit 13.800 dollars; 2) 10.000 dollars à titre de compensation pour le préjudice moral qu'il a subi et pour l'atteinte portée à sa santé; et 3) 2.000 dollars à titre de dépens.

C. L'Organisation défenderesse, tout en reconnaissant que, comme le requérant le prétend, il convient de prendre en considération les intérêts et de l'employeur et du fonctionnaire en matière de mutation, soutient qu'il s'agit d'une décision d'appréciation. C'est ainsi que le Tribunal ne censurera une telle décision que pour les motifs, strictement restreints, exposés dans sa jurisprudence. Or aucun vice susceptible de justifier l'annulation de la décision entreprise n'existe en l'espèce.

La méthode du requérant consistant à comparer les intérêts des deux parties est erronée. En effet, aux termes de l'article 360.1, tel qu'en vigueur en 1988, du Règlement du personnel, l'octroi d'une indemnité d'affectation a pour but, non pas de constituer un bénéfice supplémentaire, mais de compenser "les perturbations résultant de la nature de l'affectation" : elle ne peut donc servir pour remédier au blocage de la situation financière du requérant.

Il ne fournit aucune preuve objective à l'appui de son allégation selon laquelle le climat de Bujumbura lui aurait été plus favorable.

Le poste qu'il occupait à AFRO était classé P.4, tandis que le poste à Bujumbura ne portait que le grade P.3.

Selon la défenderesse, le requérant a mal compris les motifs pour lesquels sa demande de mutation a été rejetée. Bien que sa présence ne fût pas indispensable à Brazzaville, en raison de sa longue expérience et de ses capacités reconnues, ses services pourraient être plus utiles là qu'à Bujumbura. Ses observations quant à la formation du nouveau personnel sont peu convaincantes. Il était, en effet, impensable de laisser à une équipe de traducteurs moins expérimentés le grand volume de travail que le requérant accomplissait à Brazzaville. En outre, en tant que superviseur, il avait pour tâche de donner des conseils à son adjoint, aussi bien qualifié que celui-ci ait été.

Enfin, l'Organisation fait observer que, lors de longues discussions au sujet de son éventuelle mutation, le requérant a refusé la proposition de son supérieur hiérarchique d'étudier la possibilité de lui accorder une promotion personnelle.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme que ses intérêts particuliers "n'ont pas été un seul instant envisagés". Pour ce qui concerne l'indemnité d'affectation, il fait valoir que, ce qui importait pour lui, c'était l'amélioration de son traitement qu'elle lui aurait apportée - environ 600 dollars par mois -, qu'elle eût été versée à titre d'indemnité au sens strict ou sous forme de bénéfice supplémentaire. Il persiste à soutenir que l'unité de traduction française à laquelle il appartenait aurait pu fort bien se passer de ses services et que le prétendu intérêt de l'Organisation ne justifiait nullement le rejet de sa demande de mutation. Il nie que de "longues discussions" aient eu lieu pour trouver une solution à ses difficultés : il n'aurait jamais refusé d'étudier la possibilité d'une promotion à titre personnel. Il maintient ses conclusions.

E. Dans son mémoire en duplique, l'Organisation développe ses arguments concernant son pouvoir d'appréciation et maintient que le requérant n'est pas parvenu à démontrer que la décision attaquée était entachée de l'un quelconque des vices susceptibles d'être retenus. Elle a tenu pleinement compte des intérêts du requérant, et sa décision était juste. Son supérieur hiérarchique avait eu avec lui au moins cinq ou six discussions, chacune d'une heure environ, au cours desquelles il lui avait proposé à plusieurs reprises une augmentation de grade.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été recruté au Bureau régional pour l'Afrique (AFRO) à Brazzaville, en décembre 1968, en qualité de traducteur au grade P.3. A part deux ans passés au Sénégal au service d'une autre organisation internationale, il a toujours travaillé à Brazzaville. Il a été promu au grade P.4 en avril 1976. Le 27 mai 1988, il a demandé sa mutation à Bujumbura, au Burundi, à un poste de traducteur de grade P.3. Sa demande a été rejetée au motif que, étant donné son expérience et la nécessité de former du personnel pour assurer la relève dans sa spécialité avant son départ à la retraite, il ne serait pas dans l'intérêt bien compris de l'Organisation de le muter à l'extérieur d'AFRO.

2. En appel, le Comité régional d'appel a estimé, dans son rapport du 22 décembre 1988, que sa mutation avait été refusée parce que ses services étaient indispensables, mais il a recommandé de réviser sa description de poste et de le promouvoir au grade P.5 en raison de la qualité exceptionnelle de ses prestations. Le directeur régional a rejeté cette recommandation. Sur un nouveau recours, le Comité d'appel du siège a considéré, dans son rapport du 23 août 1989, que le refus de sa mutation n'avait pas été pleinement expliqué; que la décision aurait dû être précédée d'une discussion préalable, qui aurait peut-être permis de trouver une solution satisfaisant à la fois la demande légitime du requérant et les intérêts de l'Organisation; et que les conclusions du Comité régional étaient correctes. Le Comité d'appel du siège a recommandé également l'octroi d'une promotion personnelle au grade P.5 au requérant. Le Directeur général a rejeté cette recommandation dans sa décision définitive du 17 octobre 1989, qui est attaquée en l'espèce.

3. Il s'agit de savoir en l'occurrence si la demande de mutation du requérant a été ou non régulièrement refusée. Dans l'affirmative, ses demandes en réparation échoueraient.

S'agissant d'une décision d'appréciation, celle-ci ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice 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 erronées. Le requérant allègue, et l'Organisation l'admet, qu'en examinant une demande de mutation l'Organisation doit tenir compte, conformément aux articles 510.1 et 565.2 du Règlement du personnel, non seulement de ses propres intérêts mais aussi de ceux du requérant.

4. Les raisons personnelles fournies par le requérant à l'appui de sa demande de mutation étaient l'accroissement du volume de travail, en particulier la formation de trois collègues et les traductions demandées à la dernière minute pour les conférences, la perte de l'indemnité d'affectation depuis 1981, l'absence de promotion depuis 1986 et son désir de vivre dans un climat plus sain. Il conteste la validité des raisons avancées par son supérieur hiérarchique pour refuser sa mutation. Il soutient que sa présence à Brazzaville n'était pas indispensable : par exemple, il n'avait pas été envoyé à une conférence régionale tenue à Niamey. Par ailleurs, il n'avait jamais formé qui que ce soit, étant donné qu'il n'y avait personne à former. Son adjoint était un diplômé de l'université possédant une longue expérience. De son point de vue, le refus de prendre en considération ses intérêts légitimes était la preuve de la

partialité du directeur régional, notamment parce que l'un de ses collègues, qui n'était à Brazzaville que depuis deux ans, avait obtenu sur sa demande une mutation à Harare.

5. L'Organisation répond qu'elle n'a pas prétendu qu'il était indispensable, mais seulement que ses services et son expérience étaient nécessaires à Brazzaville. C'est là une raison acceptable et tout à fait compréhensible étant donné qu'AFRO est le centre de l'activité de l'OMS en Afrique alors que le poste concerné à Bujumbura est moins important et a un grade inférieur; d'ailleurs, il est encore vacant. On peut concevoir que, comme ce fut le cas, le requérant n'ait pas eu de nouveau personnel à former; mais cela n'empêche pas que l'OMS avait besoin d'avoir à sa disposition à AFRO ses services et son expérience. Pour ce qui est de sa santé, le requérant n'a produit aucun certificat médical à l'appui de ses assertions que ce soit lors de sa demande de mutation ou en appel.

6. Ses allégations de partialité ne sont pas fondées. Le fait que d'autres aient obtenu des mutations ne signifie pas que l'Organisation ne pouvait exercer librement son pouvoir d'appréciation pour rejeter la demande du requérant : chaque cas doit être examiné selon ses caractéristiques intrinsèques.

7. En l'occurrence, le requérant n'a prouvé l'existence d'aucun des vices susceptibles d'entraîner l'annulation d'une décision prise par le Directeur général dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation; en particulier, il n'a pas établi que l'OMS avait omis de tenir compte de faits essentiels, ou qu'elle avait tiré des conclusions erronées du dossier, ou qu'elle avait commis une erreur de fait ou un détournement de pouvoir. Le Tribunal n'annulera pas une décision simplement parce que les intérêts respectifs des parties auraient pu être appréciés d'une manière différente.

8. L'Organisation admet tout à fait que le requérant lui a rendu des services dévoués de la plus haute qualité, et d'ailleurs, au mois de décembre 1988, il a obtenu un avancement de deux échelons dans son grade en reconnaissance de son mérite. De sorte que, même si sa demande tendant à obtenir un poste plus confortable pour ses deux dernières années de service n'a pas été acceptée, on ne lui a pas refusé des avantages supplémentaires.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Tun Mohamed Suffian, Vice-Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Mohamed Suffian
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner