

TRENTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ANDARY

Jugement No 263

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Institut international des brevets (IIB), formée par le sieur Andary, Raymond, le 30 décembre 1974, régularisée le 5 février 1975, la réponse de l'Institut, en date du 28 février 1975, et la réplique du requérant, en date du 18 mars 1975;

Vu l'article II, paragraphe 5, et l'article VII du Statut du Tribunal, les articles 10, 25, 26, 27, 82, 83, 89 et 90 du Statut du personnel de l'IIB, et la communication au personnel en date du 14 novembre 1974;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Entré au service de l'IIB le 1er janvier 1971, le sieur Andary, au 1er janvier 1974, remplissait la condition d'ancienneté minimum de deux ans dans le grade A7 requise pour avoir vocation à la promotion au grade A6; son dossier a donc été soumis à la Commission des carrières afin d'établir le tableau de promotion au grade A6 pour l'année 1974; la Commission des carrières a élaboré à l'unanimité un avis daté du 20 septembre 1974 dans lequel elle recommande la promotion d'un certain nombre de fonctionnaires répartis selon divers critères énumérés dans le même avis; la Commission des carrières a recommandé la promotion du requérant à la date du 1er janvier 1974, considérant qu'il satisfaisait aux conditions posées par l'un des critères énoncés.

B. L'avis de la Commission a été transmis au Directeur général le 23 septembre 1974 par une note du secrétaire de la Commission, chef du Service du personnel. Par une lettre du 30 septembre 1974, le requérant a offert sa démission au Directeur général qui l'a acceptée avec effet au 31 décembre aux termes d'une décision en date du 9 octobre 1974. Le 14 novembre 1974, une "Communication au personnel" a été distribuée à tous les fonctionnaires de l'IIB; elle contenait tant la liste des fonctionnaires promus que les critères sur la base desquels les promotions avaient été décidées; la publication par le Directeur général des critères ayant servi de base à sa décision fait apparaître qu'en ce qui concerne les promotions de A7 à A6, il a adopté les critères proposés par la Commission des carrières et, notamment, le critère au titre duquel la Commission avait recommandé la promotion du requérant, sous réserve d'une "remarque" finale qui ne figurait pas dans l'avis de la Commission et selon laquelle "les fonctionnaires démissionnaires et en congé de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte pour la promotion"; le nom du requérant ne figurait donc pas sur la liste des fonctionnaires bénéficiant d'une promotion.

C. Le 26 novembre 1974, le requérant a écrit au Directeur général pour lui demander de décider sa promotion au grade A6; le Directeur général a répondu par une fin de non-recevoir le 4 février 1975; dans l'intervalle, invoquant le silence de l'Administration, le requérant s'est pourvu devant le Tribunal de céans en se fondant sur l'article VII du Statut de ce dernier.

D. Le requérant fait valoir que le texte des tableaux de promotion établis par la Commission des carrières fait ressortir que les critères et conditions auxquels ladite commission devait se conformer consistaient exclusivement en des facteurs relatifs aux mérites des fonctionnaires; or la "remarque" contenue dans la communication au personnel du 14 novembre 1974 constitue un critère nouveau introduit sans consultation ou agrément de la Commission des carrières, du Comité du personnel ou de la Commission administrative consultative. Ni le Statut ni aucun règlement d'application ne contient de disposition proscrivant toute considération en vue d'une promotion à l'encontre de fonctionnaires démissionnaires; une telle prohibition promulguée unilatéralement constitue une addition et une modification au Statut du personnel; elle constitue un acte d'excès de pouvoir et une violation des procédures de consultation obligatoires prévues par le Statut du personnel.

E. Dans ses conclusions, le requérant demande à ce qu'il plaise au Tribunal : d'annuler la décision implicite négative du défendeur devenue définitive le 26 janvier 1975, par laquelle le défendeur a refusé de prononcer la promotion du requérant du grade A7 au grade A6; et, vu qu'il n'est plus possible d'ordonner l'exécution de

l'obligation incombant au défendeur, d'allouer au requérant la somme d'environ 3.000 florins représentant le supplément de traitement dont il aurait bénéficié au cours de l'année 1974 si le défendeur avait exécuté son obligation; d'ordonner le remboursement au requérant de ses frais judiciaires évalués à la somme de 3.000 francs suisses; d'accorder au requérant un intérêt moratoire de 8 pour cent l'an sur ces sommes à partir du prononcé du jugement.

F. L'Institut, pour sa part, fait valoir qu'en excluant le requérant de la liste des fonctionnaires promus, le Directeur général n'a fait qu'user du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par le Statut en matière de promotion; la promotion, en effet, résulte d'un choix fait par le Directeur général, et si ce choix intervient après consultation de la Commission des carrières, c'est en définitive au Directeur général et à lui seul qu'appartient la décision sans qu'il soit aucunement lié par les propositions de la Commission; en cela, on peut dire qu'il n'existe pas de droit du fonctionnaire à la promotion; la situation particulière du requérant, ajoute l'organisation défenderesse, dont la démission avait été offerte et acceptée est un fait dont le Directeur général pouvait valablement tenir compte pour lui refuser une promotion : un tel motif n'a aucunement pour effet d'entacher la décision prise d'un des vices que le Tribunal a pour mission de censurer; bien au contraire, il s'inscrit dans les limites du pouvoir discrétionnaire conféré au Directeur général dans l'intérêt de l'organisation.

G. L'Institut déclare que la "remarque" incriminée n'a aucunement un caractère réglementaire; elle a pour objet de rendre compte d'un élément d'appréciation qui a conduit le Directeur général à ne pas promouvoir les intéressés : en cela elle ne constitue que le motif de la décision prise à l'endroit du requérant et de certains de ses collègues démissionnaires ou en congé de convenance personnelle; un tel motif, non détachable de la décision prise, n'avait pas à faire l'objet de consultations; il suffit que la décision soit intervenue après consultation de la Commission des carrières comme cela a été le cas; il est bien évident, déclare l'Institut, que la faculté pour le Directeur général de ne pas suivre l'avis de la Commission des carrières entraîne la faculté pour lui de motiver sa décision sans être obligé de consulter à nouveau ladite commission.

H. L'Institut conclut à ce qu'il plaise au Tribunal : de considérer la requête du demandeur comme recevable; de rejeter toutefois celle-ci comme non fondée; de rejeter en conséquence la demande portant sur une somme d'environ 3.000 florins représentant le supplément de traitement dont le demandeur aurait bénéficié s'il avait été promu; de rejeter la demande portant sur une somme de 3.000 francs suisses à titre de frais judiciaires.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité de la requête :

1. L'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal prévoit la possibilité de saisir cette juridiction d'une requête lorsque l'administration n'a pas statué sur une réclamation dans les soixante jours dès sa notification. Enonçant la même règle sous une autre forme, l'article 83, alinéa 5, du Statut du personnel de l'Institut dispose que, si une demande adressée au Directeur général ou au Conseil d'administration n'a pas fait l'objet d'une décision dans les soixante jours dès sa notification ou sa soumission, elle est réputée rejetée.

En l'espèce, le 26 novembre 1974, le requérant a sollicité du Directeur général une décision sur sa promotion du grade A7 au grade A6. Le Directeur général n'a pas répondu à cette lettre dans le délai prescrit. Dès lors, le 31 janvier 1975, soit après l'expiration de ce délai, le mandataire du requérant a valablement déposé la présente requête. D'ailleurs, le 4 février 1975, le Directeur général a opposé expressément une fin de non-recevoir au requérant.

Sur le pouvoir de contrôle du Tribunal :

2. Aux termes de l'article 25, alinéa 1, du Statut du personnel : "La promotion est attribuée par décision du Directeur général. Elle entraîne pour le fonctionnaire la nomination au grade supérieur de la catégorie à laquelle il appartient. Elle se fait exclusivement au choix, parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion ainsi que des rapports dont ils ont fait l'objet." Il résulte de cette disposition, en particulier du mot "choix", qu'en principe, la décision de promouvoir ou non un agent relève du pouvoir d'appréciation du Directeur 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 inexactes.

Il importe toutefois de réserver l'éventualité où, au lieu de trancher de cas en cas la question de la promotion, le Directeur général adopte, avant de prendre ses décisions, des règles ou des critères de promotion qu'il communique au personnel. En l'occurrence, une distinction se justifie. D'une part, dans l'établissement des règles elles-mêmes, le Directeur général exerce un véritable pouvoir d'appréciation; en conséquence, lorsque 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. D'autre part, dans l'application des règles qu'il a posées, le Directeur général est lié 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, en vue des promotions pour 1974, la Commission des carrières a élaboré des critères que le Directeur général a repris textuellement et portés à la connaissance du personnel. Comme l'admettent les deux parties, le requérant remplissait les conditions dont le critère 2.I.a faisait dépendre la promotion du grade A7 au grade A6. Toutefois, ayant démissionné le 30 septembre 1974, il a été privé de cette promotion en vertu d'une règle que la Commission des carrières n'avait pas proposée, mais que, de son chef, le Directeur général a formulée en ces termes au pied de la communication au personnel : "Remarque importante s'appliquant à toutes les promotions : Les fonctionnaires démissionnaires et en congé de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte pour la promotion." Il s'agit donc uniquement de se prononcer sur la validité de cette règle, soit de trancher une question dont le Tribunal ne peut revoir la solution que sous un angle restreint.

Sur le refus de promouvoir les fonctionnaires démissionnaires :

3. Contrairement à l'opinion du requérant, le refus de promouvoir les fonctionnaires démissionnaires n'est pas entaché d'un vice susceptible d'être retenu par le Tribunal.

D'abord, le requérant reproche à tort au Directeur général de s'être écarté des propositions de la Commission des carrières, en ajoutant aux critères qu'elle avait énoncés et qu'il a lui-même repris, une règle qui exclut les fonctionnaires démissionnaires du bénéfice de la promotion. Certes, selon l'article 26 du Statut du personnel, le Directeur général décide des promotions sur avis motivé d'une commission des carrières, à l'exception des promotions à un grade supérieur au grade A3. Cependant, aucune disposition n'attribue un caractère obligatoire aux avis émis par cet organe. Par conséquent, de même que le Directeur général peut modifier les critères que lui soumet ladite commission, il a la latitude de limiter leur application et, en particulier, de ne pas en faire profiter telle catégorie d'agents. Prétendre que le Directeur général est tenu, en vertu d'un accord quasi contractuel, de se conformer aux propositions de la Commission des carrières, c'est méconnaître la nature des rapports entre l'organe exécutif supérieur de l'Institut et un organe simplement consultatif.

Le Directeur général n'a pas non plus violé les articles 89 et 90 du Statut du personnel pour avoir omis de prendre l'avis des organes prévus par ces dispositions, à savoir le Comité du personnel et la Commission administrative consultative. Sans doute, suivant l'article 89, alinéa 4, le Comité du personnel doit-il être consulté notamment sur les conditions de travail et de vie des fonctionnaires. Il est vrai, en outre, qu'aux termes de l'article 90, alinéa 1, lettre b), le Directeur général saisit la Commission administrative, sauf en cas d'urgence, des projets qui intéressent l'ensemble ou une partie du personnel. Il résulte toutefois de l'ordonnance du Statut du personnel que l'article 26 fait figure de disposition spéciale par rapport aux articles 89 et 90, c'est-à-dire que, dans le domaine où la Commission des carrières est appelée à intervenir, soit celui des promotions, le Comité du personnel et la Commission administrative n'ont pas à être consultés.

Enfin, en s'opposant à la promotion des fonctionnaires démissionnaires, le Directeur général n'a pas tiré de la situation de ces agents une conclusion manifestement inexacte. La promotion d'un grade à un autre peut avoir deux conséquences : ou bien le fonctionnaire promu reçoit, en sus d'une augmentation de traitement, une affectation nouvelle qui comporte, en général, un accroissement de ses responsabilités; ou bien, tout en conservant sa fonction, il obtient simplement un salaire plus élevé. Or, dans le premier cas, la promotion ne répondrait nullement à son but : le fonctionnaire démissionnaire resterait trop peu de temps dans l'emploi supérieur auquel il serait nommé pour rendre dans ce poste les services attendus de son titulaire. En outre, dans le second cas, le refus de la promotion n'est pas dépourvu de justification : lorsqu'elle consiste uniquement dans une augmentation de traitement, la promotion vise non seulement à récompenser les mérites passés et présents d'un fonctionnaire, mais aussi, en général, à l'encourager à rester encore au service de son employeur pendant une période prolongée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 octobre 1975.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet