

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 518

Affaire No 554 : BREWSTER

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation des
Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,
Composé comme suit : M. Ahmed Osman, vice-président,
assurant la présidence; M. Arnold Kean; M. Ioan Voicu;
Attendu que, à la demande de Havelock Ronald Brewster,
fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce
et le développement, ci-après dénommée CNUCED, le Président du
Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé
successivement jusqu'aux 31 janvier et 30 juin 1990 le délai
prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;
Attendu que le 6 juin 1990, le requérant a déposé une
requête dont les conclusions sont les suivantes :

"II. Conclusions

- 1) Le requérant prie le Tribunal, à titre préliminaire, de
citer les témoins suivants :

...
- 2) Le requérant prie le Tribunal :
 - a) De dire que le 'titre fonctionnel' et la 'classe' du
poste occupé par le requérant du 15 septembre 1985
au 8 mars 1990 étaient respectivement 'Directeur de
la Division des produits de base' et 'D-2';

b) D'ordonner au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de donner acte officiellement au requérant qu'une procédure satisfaisante n'a pas été suivie pour écarter le requérant de son poste de chef du Service du développement et des études générales à la Division des produits de base et pour l'affecter comme chef du Service de l'ajustement structurel et de l'expansion commerciale à la Division des articles manufacturés;

c) D'ordonner au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'exprimer ses regrets dans la même communication pour le fait qu'une lettre adressée le 25 juillet 1985 à l'Administrateur chargé de la CNUCED par l'ancien Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion avait été versée à l'insu du requérant dans le dossier personnel de celui-ci à la CNUCED'.

3) Le requérant prie le Tribunal d'ordonner le versement d'une indemnité d'un montant équivalant à une année de traitement pour le préjudice moral aigu subi par le requérant pendant une longue période, du 5 juin 1985 jusqu'à maintenant."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 21 décembre 1990;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 28 janvier 1991;

Attendu que le 1er mai 1991, le Président du Tribunal a décidé qu'aucune procédure orale n'aurait lieu en l'affaire;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de la CNUCED le 1er juillet 1968 en vertu d'un engagement d'une durée déterminée d'un an en tant qu'économiste de la classe P-3. Son emploi à la CNUCED a pris fin en juin 1969 à l'expiration de cet engagement.

Le 3 juin 1973, le requérant est de nouveau entré au service de la CNUCED comme économiste de la classe P-4 dans la Division de

la coopération économique entre pays en développement. Le 1er février 1975, il a reçu un contrat de stage et le 1er février 1976 un contrat permanent. Le 5 septembre 1977, le requérant a été affecté, toujours à la CNUCED, à la Division des produits de base comme conseiller auprès de M. Alistair McIntyre, nouveau Directeur de la Division. Le 1er avril 1978, il a été promu à la classe P-5 avec pour titre fonctionnel celui d'"économiste hors classe". Au 1er avril 1982, le requérant a été promu à la classe D-1 comme chef du Service du développement et des études générales à la Division des produits de base.

Dans un mémorandum en date du 11 juin 1985, M. McIntyre, qui était alors le Secrétaire général adjoint, administrateur chargé de la CNUCED, a annoncé "le redéploiement et la réaffectation subséquente de fonctionnaires à l'intérieur du secrétariat de la CNUCED". Le requérant comptait parmi les fonctionnaires réaffectés. Il avait été informé par l'Administration de la CNUCED, cinq jours environ avant la diffusion du mémorandum, qu'il serait réaffecté à dater du 1er juillet 1985 au poste de chef du Service de l'ajustement structurel et de l'expansion commerciale à la Division des articles manufacturés.

Dans un télégramme du 3 juillet 1985, le requérant a informé le Secrétaire général qu'il demanderait un réexamen administratif de la décision par laquelle la CNUCED l'avait muté à un autre poste. Le 25 juillet 1985, le requérant a rencontré le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion pour discuter de la réaffectation du personnel à la CNUCED. Le même jour, le Secrétaire général adjoint écrivait une lettre personnelle et confidentielle à M. McIntyre, dans laquelle il rapportait son entretien avec le requérant; la lettre a été versée au dossier personnel du requérant. Celui-ci a présenté sa propre version de la conversation dans un mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion le

20 septembre 1985.

Le 22 septembre 1985, le requérant a prié le Secrétaire général de réexaminer la décision administrative concernant sa réaffectation au sein de la CNUCED.

Le requérant a également déposé une réclamation auprès du Jury en matière de discrimination et autres plaintes qui fonctionne au Secrétariat de l'ONU. Le 5 mars 1986, le coordonnateur du Jury a transmis au Sous-Secrétaire général aux services du personnel ses conclusions sur l'affaire relative au requérant. Le Jury recommandait :

"1) que ... la CNUCED institue des 'réunions mensuelles' comme le suggérait la circulaire ST/SGB/206, en particulier si d'autres remaniements étaient envisagés";

et

"2) ... que, la faculté d'adaptation de M. Brewster étant largement reconnue à la CNUCED, on lui donne priorité pour tout poste qui viendrait à s'ouvrir et entrerait dans ses qualifications".

N'ayant pas reçu de réponse du Secrétaire général à sa demande de réexamen, le requérant a introduit un recours auprès de la Commission paritaire de recours le 11 avril 1986. Le 15 septembre 1986, le requérant a été réaffecté à son ancienne division (la Division des produits de base) avec le titre fonctionnel d'administrateur chargé de la Division.

Le 16 janvier 1987, les parties sont convenues de recourir à une procédure de conciliation mais celle-ci n'a pas abouti à une solution mutuellement acceptable de la plainte du requérant. En conséquence, la Commission paritaire de recours a repris l'examen de l'affaire. Elle a adopté son rapport le 14 juillet 1989. Il contient notamment les motifs, les conclusions et les recommandations ci-après :

"Motifs, conclusions et recommandations"

Recevabilité

32. La Commission a examiné d'abord la question de la recevabilité et estimé que le recours était recevable en application de la disposition 111.2 du Règlement du personnel.

Fond

...

39. Comme les faits survenus après le 11 juin 1985, date de la décision administrative contestée par le requérant, n'ont pas abouti au règlement de l'affaire, la Commission a décidé de s'attacher aux principales questions sur lesquelles porte le recours et qui concernent la procédure adoptée par la CNUCED en 1985 en vue de mettre en oeuvre une vaste opération de redéploiement de personnel qui intéressait 39 fonctionnaires. La Commission sait parfaitement que le Secrétaire général a le droit, en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel, d'assigner à un fonctionnaire, le cas échéant, un autre poste de l'Organisation. Elle n'en estime pas moins que les procédures appropriées en matière de gestion de personnel doivent être observées. Elle a examiné avec beaucoup de soin la correspondance présentée par le requérant et par le défendeur et est parvenue à la conclusion qu'une procédure satisfaisante n'a pas été suivie pour la réaffectation du requérant en 1985. La Commission regrette que des directives comme celles que contient la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/206 en date du 5 octobre 1984, et plus particulièrement dans son paragraphe 4 c), n'aient pas été prises en considération.
40. La Commission, ayant précisé la principale question qui se pose en l'espèce, a examiné les réclamations du requérant, que l'on peut résumer comme suit et qui tendent à ce que le requérant :
- a) Soit nommé par priorité à un poste correspondant à son domaine de compétence et à ses qualifications;
 - b) Reçoive une juste indemnisation pour vice de procédure et pour le préjudice moral qu'il subit depuis 1985; et
 - c) Soit remboursé des dépens.
41. En examinant les réclamations du requérant, la Commission

tient à souligner que le recours lui a été notifié le 24 décembre 1985, que plus de trois ans se sont écoulés depuis lors et qu'il y a près de quatre ans que la décision administrative a été prise. La Commission est d'avis que le retard s'explique peut-être parce que les parties auraient voulu trouver une solution satisfaisante par voie de conciliation. L'affaire a été soumise à la Commission en septembre 1988 et ses membres sont unanimes à penser que la conciliation aurait pu aboutir parce que :

- a) Le dossier personnel du requérant est exemplaire et montre qu'il n'a cessé de remplir ses fonctions de façon remarquable;
 - b) Le rapport du Jury en matière de discrimination et autres plaintes a recommandé que priorité lui soit donnée pour tout poste qui viendrait à s'ouvrir et entrerait dans ses qualifications;
 - c) Le Secrétaire général de la CNUCED a effectivement songé à lui pour un poste de ce genre et l'a chargé de diriger la Division des produits de base le 15 septembre 1986.
42. La première réclamation du requérant tombe en partie du fait qu'il a été réaffecté à la Division des produits de base. La Commission recommande cependant que l'Administration de la CNUCED réexamine immédiatement les conditions de cette affectation en ce qui concerne a) le titre fonctionnel et b) la classe attribuée au poste.
43. La Commission recommande en outre que, s'agissant de la deuxième réclamation par laquelle le requérant demande une indemnité pour l'inobservation du processus de consultation indiqué au paragraphe 4 c) de la circulaire ST/SGB/206, il lui soit donné acte officiellement qu'une procédure satisfaisante n'a pas été suivie. Dans la même communication, il conviendrait d'exprimer le regret qu'une lettre adressée le 25 juillet 1985 à l'administrateur qui était alors chargé de la CNUCED par l'ancien Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion ait été versée à l'insu du requérant dans son dossier personnel. La Commission déplore l'existence à la CNUCED de dossiers personnels de ce genre, distincts des dossiers officiels, et souligne que cela n'est pas conforme aux termes de la circulaire IC/Genève/3013 du 10 mai 1983.
44. Enfin, la Commission ne considère pas qu'il y ait lieu de donner suite à la troisième demande du requérant visant le remboursement des dépens."

Le 21 novembre 1989, le Secrétaire général adjoint par intérim à l'administration et à la gestion a transmis au requérant une copie du rapport de la Commission paritaire de recours, l'informant que le Secrétaire général, après avoir réexaminé l'affaire compte tenu de ce rapport, avait décidé de maintenir la décision contestée pour les raisons suivantes :

"Le Secrétaire général, ayant réexaminé votre cas compte tenu du rapport de la Commission, a décidé de maintenir la décision par laquelle vous avez été muté, à partir du 1er juillet 1985, de votre poste de chef du Service du développement et des études générales à la Division des produits de base (classe D-1) au poste de chef du Service de l'ajustement structurel et de l'expansion commerciale à la Division des articles manufacturés (également classe D-1), réaffectation qui a eu lieu dans le cadre d'une opération globale de redéploiement du personnel intervenue en 1985. A cet égard, il convient de noter que le Secrétaire général possède l'autorité discrétionnaire d'assigner au personnel l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies dans l'intérêt de la bonne marche de l'Administration. En outre, votre réaffectation s'est faite après des consultations entre l'Administration et vous-même sur votre assignation à ce nouveau poste qui ont eu lieu les 5 et 6 juin 1985. Vous avez été également prévenu, au moyen de la communication sur le redéploiement adressée au personnel le 11 juin 1985, que toute modification qui ne serait pas reçue positivement serait réexaminée le moment venu avec les fonctionnaires intéressés.

Le Secrétaire général a pris aussi note de la conclusion énoncée au paragraphe 42 du rapport de la Commission. A cet égard, votre affectation à la Division des produits de base en tant qu'administrateur au Cabinet du Directeur, à partir du 15 septembre 1986 (poste No E-D1-009-371), a fait suite aux dispositions communiquées au personnel par le Secrétaire général de la CNUCED le 3 septembre 1986, dispositions qui vous ont été confirmées le 10 septembre 1986. En ce qui concerne les observations de la Commission qui figurent au paragraphe 43 de son rapport, l'Administration regrette qu'une lettre ait été versée dans votre dossier personnel sans que vous ayez été avisé au préalable. Les instructions voulues sont données à

la CNUCED pour éviter que des faits semblables se reproduisent à l'avenir."

Le 6 juin 1990, le requérant a déposé devant le Tribunal la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le "titre fonctionnel" du requérant a été, du 15 septembre 1985 au 8 mars 1990, celui de "Directeur de la Division des produits de base". Le poste était classé D-2.

2. Le défendeur devrait donner acte au requérant qu'il n'a pas suivi une procédure satisfaisante lorsqu'il a muté le requérant d'un poste à un autre.

3. Le défendeur devrait exprimer officiellement ses regrets pour le fait qu'une lettre adressée le 25 juillet 1985 à l'administrateur alors chargé de la CNUCED par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion ait été versée au dossier du requérant à son insu.

Attendu que le principal argument du défendeur est le suivant :

La décision du défendeur de donner au requérant une autre affectation a été prise dans l'exercice légitime de l'autorité discrétionnaire conférée au défendeur par le Statut du personnel; elle n'a pas été adoptée en violation des procédures consultatives décentralisées applicables à la gestion du personnel.

Le Tribunal, ayant délibéré du 6 au 29 mai 1991, rend le jugement suivant :

I. Dans la première de ses conclusions, le requérant prie le

Tribunal, à titre préliminaire, de citer 11 personnes comme témoins. Le Président du Tribunal a décidé le 1er mai 1991 qu'aucune procédure orale n'aurait lieu en l'affaire. Le Tribunal note que la documentation dont il dispose est suffisante pour qu'il puisse se prononcer sans entendre de témoin.

II. Le paragraphe 2 des conclusions du requérant concerne des questions de fond; à l'alinéa a), le Tribunal est prié :

"De dire que 'le titre fonctionnel' et la 'classe' du poste occupé par le requérant du 15 septembre 1985 au 8 mars 1990 étaient respectivement 'Directeur de la Division des produits de base' et 'D-2'."

Le Tribunal relève que ces questions n'ont pas été officiellement soumises à la Commission paritaire de recours et que le défendeur s'est par suite opposé à leur examen par le Tribunal.

III. De toute manière, le point 2 a) porte sur une question qui relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire du défendeur en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel et le Tribunal ne saurait substituer son opinion à la décision du défendeur, dès lors que le requérant n'apporte la preuve d'aucun abus et d'aucune irrégularité.

IV. Le Tribunal s'étonne cependant que le requérant soit resté "administrateur chargé" d'une division (titre qui s'applique normalement à une fonction provisoire) au niveau D-1 pendant une période de trois ans et demi.

V. Le requérant se plaint essentiellement de ce qu'il a été muté à un autre poste dans le cadre d'une restructuration au sein de la CNUCED qui portait sur l'affectation de 39 hauts fonctionnaires. Il affirme que cela s'est fait sans que le

personnel ait été dûment consulté alors que, selon lui, l'obligation de consultation résulte de deux circulaires du Secrétaire général adressées au personnel de l'Organisation des Nations Unies et publiées respectivement sous la cote ST/SGB/172 (19 avril 1979) et la cote ST/SGB/206 (5 octobre 1984).

VI. L'affirmation du requérant selon laquelle sa mutation ne s'est pas accompagnée de la consultation voulue est niée par le défendeur, qui soutient que "des discussions avec le requérant ont bien eu lieu au sujet de sa réaffectation". Le requérant indique dans sa requête qu'il a été appelé le 5 juin 1985 dans le bureau du Secrétaire général adjoint de la CNUCED où se trouvait également le Chef du personnel et a été informé que l'administrateur chargé de la CNUCED avait décidé de lui assigner un autre poste aux fonctions indéterminées. Le 6 juin 1985, le requérant prétend qu'il a été convoqué au Cabinet de l'administrateur chargé de la CNUCED, lequel, en présence du Chef de l'Administration, a réitéré sa décision "de manière agressive". Le 7 juin 1985, le Conseil de coordination entre l'Administration et le personnel a demandé l'intervention du Cabinet du Secrétaire général et du Bureau des services du personnel du Siège et le 12 juin 1985 l'administrateur chargé de la CNUCED a accepté de rencontrer le Comité à la demande de celui-ci au sujet des réaffectations qu'il avait annoncées la veille dans une circulaire destinée à tous les fonctionnaires. Le 13 juin 1985, le Bureau exécutif du Conseil de coordination entre l'Administration et le personnel a signalé au défendeur par télégramme, après la réunion qui s'était tenue avec l'administrateur, que "de graves anomalies avaient résulté de réaffectations de personnel plutôt hâtives, ... qu'il y avait eu violation d'une procédure établie et que l'on n'avait pas tenu compte des perspectives et des intérêts de carrière du personnel

en cause". Après un nouvel entretien avec l'administrateur chargé de la CNUCED le 20 juin 1985, le Bureau exécutif du Conseil a rédigé un nouveau télégramme, similaire à celui qu'il avait adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, mais il l'a expédié cette fois au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. A sa demande, le requérant a rencontré le Secrétaire général adjoint au Siège, à New York, au sujet de sa nouvelle affectation.

VII. La question se pose donc de savoir si l'ensemble de la procédure décrite au paragraphe précédent constituait bien la consultation requise par les circulaires ST/SGB/172 et ST/SGB/206 mentionnées au paragraphe V. Autant que le Tribunal le sache, ni le Statut ni le Règlement du personnel ni la jurisprudence du Tribunal ne définissent la notion de consultation mais, selon une interprétation habituelle, l'élément essentiel en est, semble-t-il, que chaque partie soit en mesure de faire connaître ses vues à l'autre, de façon qu'elles puissent être prises en considération de bonne foi. Dans une étude préparée par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (Annuaire juridique, 1962 (prov.), p. 279), il est dit que "la consultation est un processus dans lequel on cherche simplement à connaître ou à vérifier les vues des parties consultées...". De cette interprétation, il ne résulte pas que les vues de l'une ou l'autre des parties doivent prévaloir ni que l'une ou l'autre partie doit changer d'attitude.

VIII. Après avoir examiné les preuves dont il dispose, le Tribunal est parvenu à la conclusion que la procédure décrite au paragraphe VI constituait bien la consultation requise, même si l'issue en a été défavorable au requérant. L'objection du requérant portait en réalité sur l'issue de la procédure et non

sur la procédure elle-même qui a, en fait, amplement donné l'occasion au requérant et à l'Association du personnel d'exprimer leurs vues et de les faire connaître personnellement aux hauts fonctionnaires intéressés.

IX. Certes le paragraphe 4 a) de la circulaire ST/SGB/206, mentionné au paragraphes V et VII, dispose ce qui suit :

"Le problème ou la politique considérés doivent intéresser le département ou le bureau dans son ensemble ou, tout au moins, bon nombre des fonctionnaires d'un groupe ou d'un service du département ou du bureau. En principe, les cas particuliers ne doivent pas faire l'objet de consultations" (souligné par le Tribunal).

Mais il résulte du jugement No 136, rendu en l'affaire Detière (1970), que le défendeur doit se préoccuper de l'intérêt du fonctionnaire individuel; en effet, le Tribunal a indiqué que, si le droit de procéder à des mutations de fonctionnaires présente de l'importance pour le bon fonctionnement de l'Organisation (OACI), il n'en faut pas moins souligner que, dans l'exercice de cette prérogative, l'Administration doit s'assurer de l'équivalence des postes et tenir dûment compte des intérêts de la personne en cause.

Dans un mémorandum du 29 novembre 1983, adressé à tous les directeurs et à tous les chefs de programme, le Chef du personnel du Service administratif de la CNUCED a rappelé l'obligation susmentionnée, telle qu'elle résulte de la jurisprudence du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal a la conviction que, dans la procédure décrite au paragraphe VI, le défendeur a été pleinement conscient de cette obligation et s'y est dûment conformé.

X. Bien que cela ne soit pas indiqué dans la requête, une documentation ultérieure, fondée sur un article de journal, donne à penser que la décision de muter les 39 fonctionnaires a été

irrégulièrement motivée pour répondre aux souhaits d'ordre politique émis par certains Etats. Comme aucune preuve n'est avancée à l'appui de l'irrégularité alléguée, le Tribunal n'en tient pas compte.

XI. Le requérant a également soumis à l'examen du Jury en matière de discrimination et autres plaintes l'idée que sa nouvelle affectation constituait un acte de discrimination dirigé contre lui personnellement. Le Jury a rejeté cette réclamation et fait observer qu'il y avait un conflit d'intérêts direct entre le requérant et l'Organisation.

XII. Par ces motifs, le Tribunal rejette la demande formulée par le requérant au paragraphe 2, alinéa b), de ses conclusions et tendant à ce qu'il lui soit donné acte officiellement qu'une procédure satisfaisante n'avait pas été suivie pour son affectation à un nouveau poste.

XIII. Au paragraphe 2, alinéa c), de ses conclusions, le requérant prie le Tribunal d'ordonner au défendeur d'exprimer officiellement ses regrets pour le fait qu'"une lettre adressée le 25 juillet 1985 à l'administrateur chargé de la CNUCED par l'ancien Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion avait été versée à l'insu du requérant dans le dossier personnel de celui-ci à la CNUCED". Le Tribunal note que des regrets ont en fait été présentés dans une lettre datée du 21 novembre 1989 et écrite au requérant par le Secrétaire général adjoint par intérim à l'administration et à la gestion.

XIV. Dans sa troisième conclusion, le requérant prie le Tribunal d'ordonner"le versement d'une indemnité d'un montant équivalant à une année de traitement pour le préjudice moral aigu subi par

le requérant pendant une longue période, du 5 juin 1985 jusqu'à maintenant". Le requérant n'a pas apporté la preuve qu'il avait subi un préjudice moral aigu comme il le soutient. Le Tribunal ne lui accorde donc aucune indemnité.

XV. Le Tribunal a décidé, après examen, de ne pas octroyer le remboursement des dépens. Il n'est pas dans la pratique du Tribunal d'accorder des dépens à un requérant qui n'a pas eu gain de cause en l'absence de circonstances spéciales.

XVI. Par ces motifs, le Tribunal rejette les conclusions dans leur ensemble.

(Signatures)

Ahmed OSMAN
Vice-président, assurant la présidence

Arnold KEAN
Membre

Ioan VOICU
Membre

Genève, le 29 mai 1991

Paul C. SZASZ
Secrétaire par intérim