

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. W. K. le 7 juillet 2001, la réponse de l'Organisation datée du 17 octobre, la réplique du requérant du 25 novembre 2001 et la duplique de l'ONUDI du 11 mars 2002;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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. Aux termes de la disposition 106.12 du Règlement du personnel de l'ONUDI,

«a) Tout fonctionnaire peut être appelé, dans le cadre normal de son travail habituel et sans rémunération supplémentaire, à assumer temporairement les attributions et responsabilités d'un poste plus élevé que le sien.

b) Sans que cela porte atteinte au principe selon lequel la promotion est le moyen normal de reconnaître des responsabilités accrues et une aptitude démontrée, un fonctionnaire qui est appelé à assumer, à titre temporaire et pendant plus de trois mois, toutes les attributions et responsabilités d'un poste manifestement plus élevé que le sien peut, dans des cas exceptionnels, recevoir, à compter du début du quatrième mois où il exerce les fonctions plus élevées, une indemnité de fonctions qui n'entre pas dans le calcul de la rémunération considérée aux fins de la pension...»

Le requérant est un ressortissant polonais né en 1941. Il entra au service de l'ONUDI pour la première fois en 1973, au grade P.3, mais dut démissionner en 1980, alors qu'il occupait un poste de grade P.4. En octobre 1986, il fut de nouveau engagé par l'Organisation au grade P.5. A compter de septembre 1989, il fut nommé responsable des agents engagés au titre de projets au sein du Service du recrutement et de l'administration des agents engagés au titre de projets (PRAS [\(1\)](#)). Du 14 mai au 31 décembre 1993, il assuma les fonctions d'administrateur chargé de ce service. A ce titre, une indemnité de fonctions au grade D.1 lui fut allouée à compter du 14 août 1993. A partir du 1^{er} janvier 1994, il reprit ses fonctions antérieures.

Le 22 novembre 1995, le requérant fut nommé, avec effet au 1^{er} décembre, administrateur chargé du Service des agents engagés au titre de projets et des bourses (PPFS), anciennement PRAS, service qui relevait de la Division de l'appui opérationnel; le poste de chef de ce service, de grade D.1, allait en effet devenir vacant, son titulaire partant à la retraite. A la suite d'une restructuration ayant pris effet au 1^{er} mars 1996, cette division fut transférée au sein de la Division de l'administration sous le nom de Services d'appui opérationnel, lesquels incluaient notamment le Service des agents engagés au titre de projets (PPS), anciennement PPFS. Le requérant fut nommé administrateur chargé de PPS, titre qu'il conserva jusqu'à la fin février 1998. Il semblerait que son poste ait été supprimé. Jusqu'en août 2001, date à laquelle il partit à la retraite, il fut affecté au Service de la gestion et du développement du personnel (SDM) qui prit ultérieurement le nom de Service de la gestion des ressources humaines (HRM).

Par mémorandum du 9 novembre 1998, le requérant réclama au directeur par intérim de SDM, en se prévalant de la disposition 106.12, alinéa b), du Règlement, le versement d'une indemnité de fonctions pour la période du 1^{er} décembre 1995 au 28 février 1998, car il estimait avoir assumé des fonctions de niveau D.1 au cours de cette période. Il rappelait qu'une telle indemnité lui avait été versée en 1993. Le 14 janvier 1999, ledit directeur lui répondit qu'il ne pouvait faire droit à sa demande. Le 2 mars, le requérant écrivit au Directeur général pour lui

demander de réexaminer cette décision. Dans un mémorandum du 26 avril, le directeur par intérim de HRM répondit à l'intéressé, au nom du Directeur général, qu'il ne voyait aucune raison de rapporter la décision contestée. En effet, à la suite de la restructuration, un directeur par intérim des Services d'appui opérationnel avait été nommé et chargé de gérer et de superviser PPS à compter du 1^{er} mars 1996. En conséquence, il considérait qu'à partir de cette date le requérant avait cessé d'assumer les fonctions de chef de ce service.

Le 22 juin 1999, ce dernier saisit la Commission paritaire de recours. Celle-ci rendit son rapport le 13 mars 2001, recommandant d'allouer l'indemnité de fonctions à l'intéressé pour la période du 1^{er} mars 1996 au 28 février 1998. Par mémorandum du 11 avril 2001, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général demanda au secrétaire de la Commission d'informer le requérant qu'il avait décidé de ne pas faire droit à son recours.

B. Invoquant le rapport de la Commission, le requérant fait valoir que la décision de ne pas lui allouer l'indemnité de fonctions n'est pas justifiée puisque les tâches qu'il a assumées du 1^{er} décembre 1995 au 28 février 1998 étaient de niveau D.1, comme en atteste la description de poste correspondante. Il souligne que le directeur par intérim des Services d'appui opérationnel a témoigné devant la Commission qu'il lui avait demandé de continuer à exercer les mêmes fonctions qu'auparavant. Selon le requérant, l'administration a indiqué, dans le cadre de la procédure interne, qu'il aurait été informé par écrit qu'il ne percevrait pas d'indemnité de fonctions, et ce, pour des raisons budgétaires tenant à la nomination dudit directeur. Il demande à l'Organisation de produire ce document.

Le requérant accuse l'administration de ne pas lui avoir communiqué la décision de rétrograder son poste à P.5 à partir du 1^{er} mars 1996, ce qui l'a empêché de faire recours. À ses yeux, le refus de lui verser l'indemnité de fonctions repose sur des erreurs de droit et de fait et est discriminatoire. Il ajoute que, lorsqu'il a pris ses fonctions d'administrateur chargé de PPS, le Directeur général aurait promis soit de le nommer chef de ce service, soit de lui allouer l'indemnité en question, mais qu'aucune de ces promesses n'a été tenue.

Selon le requérant, depuis la nomination du Directeur général actuel, l'administration a uniquement cherché à compromettre sa carrière, à le harceler et à se débarrasser de lui. Il en veut pour preuve le fait que son poste a été supprimé en mars 1998. Or une personne qui était sous ses ordres, et qui, d'après lui, n'avait pas les qualifications requises, a été nommée à sa place au poste de chef de PPS, sans qu'il ait pu lui-même postuler. Par la suite, l'Organisation n'a fait aucun effort pour le réaffecter à un poste correspondant à ses qualifications.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'Organisation de lui allouer l'indemnité de fonctions. À défaut, il souhaite que le Tribunal renvoie l'affaire devant l'ONUDI pour qu'elle réexamine son cas. Il réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse fait valoir que le requérant ne satisfaisait pas aux critères d'octroi de l'indemnité de fonctions énumérés dans la circulaire portant la référence UNIDO/DA/PS/AC.76 du 28 janvier 1991, relative aux conditions d'application de la disposition 106.12 du Règlement. En effet, à partir du 1^{er} mars 1996, il a cessé d'exercer l'intégralité des fonctions de grade D.1 pour reprendre des fonctions de grade P.5. À la suite de la publication de deux bulletins du Directeur général en février et mars 1996, le requérant a cessé d'être administrateur chargé d'un service précédemment géré par un fonctionnaire de grade D.1, qu'il remplaçait à titre temporaire, pour devenir administrateur chargé d'un service relevant des Services d'appui opérationnel, lesquels avaient à leur tête un directeur par intérim de grade P.5 qui a par la suite été promu D.1. Ce dernier était le supérieur hiérarchique du requérant. En conséquence, les tâches afférentes au poste de grade D.1 n'ont jamais été introduites dans la description du poste du requérant étant donné qu'il ne les a accomplies que pendant trois mois. Par ailleurs, un directeur par intérim des Services d'appui opérationnel ayant été nommé, les fonds alloués à son poste de grade D.1 ne pouvaient servir à financer l'indemnité de fonctions réclamée par l'intéressé. À cet égard, l'ONUDI ajoute que le document dont ce dernier demande la production fait partie des annexes à sa requête.

L'ONUDI soutient que le requérant a été informé des réformes structurelles, et par conséquent du grade attribué au poste de chacun, par l'intermédiaire des bulletins successifs du Directeur général. Il n'a donc pas été porté atteinte à sa capacité de faire recours.

Selon la défenderesse, les allégations de harcèlement et de discrimination du requérant ne sont pas fondées. Ce dernier a été informé de la suppression de son poste par un mémorandum du 19 mars 1998. Celle-ci était notamment justifiée par des contraintes budgétaires. Il n'a pas apporté la preuve qu'il était plus qualifié que le fonctionnaire qui a été nommé chef de PPS après la suppression de son poste, ni que les fonctions qui

lui ont été attribuées ultérieurement ne correspondaient pas au niveau P.5.

D. Dans sa réplique, le requérant rappelle que la Commission a conclu que, pendant toute la période du 1^{er} décembre 1995 au 28 février 1998, il avait conservé les mêmes titre, fonctions et responsabilités. Il déplore que l'ONUDI ait ignoré ces conclusions. Si l'administration avait entendu abaisser effectivement le grade du poste de chef de PPS, elle aurait modifié la description de ce poste, or elle ne l'a pas fait. En outre, les bulletins du Directeur général ne contenaient aucune indication quant à un tel abaissement de grade ou à un éventuel transfert de compétences.

Selon le requérant, la défenderesse a tiré desdits bulletins des conclusions manifestement erronées en ce qu'elle a fait une confusion entre le grade de chaque fonctionnaire et celui du poste auquel il était affecté. Les ressources budgétaires nécessaires au financement de l'indemnité de fonctions qu'il réclame étaient disponibles puisqu'elles ont été utilisées pour promouvoir le directeur par intérim des Services d'appui opérationnel au grade D.1. A cet égard, il fait observer que la circulaire du 28 janvier 1991 ajoute des conditions à l'octroi de l'indemnité de fonctions, alors que le seul but de ce type de document est d'informer le personnel de la manière dont les textes sont appliqués. Il explique qu'après la suppression de son poste, il a conservé son grade P.5 à titre personnel mais a été contraint d'accepter d'effectuer des tâches de niveau P.4.

Enfin, le requérant prétend avoir subi un tort moral du fait qu'il a dû attendre la décision définitive du Directeur général sur son recours pendant près de deux ans. Il réclame une indemnisation à ce titre.

E. Dans sa duplique, la défenderesse rappelle que le Directeur général ne saurait en aucun cas être lié par les conclusions et recommandations de la Commission. Elle conteste avoir tiré des conclusions erronées des bulletins : le requérant a effectivement assumé les fonctions d'administrateur chargé de PPS au grade P.5. L'ONUDI rejette l'allégation selon laquelle elle aurait introduit des critères supplémentaires d'octroi de l'indemnité de fonctions dans la circulaire susmentionnée. Enfin, elle fait valoir que le requérant a été informé que la Commission ne traitait les recours que par ordre chronologique; il n'a donc pas subi de préjudice moral.

CONSIDÈRE :

1. Après être entré au service de l'ONUDI en 1973 au grade P.3 et avoir quitté l'Organisation en 1980 alors qu'il avait le grade P.4, le requérant fut de nouveau engagé par l'Organisation en octobre 1986 au grade P.5. En mai 1993, il fut nommé administrateur chargé du Service du recrutement et de l'administration des agents engagés au titre de projets (PRAS) et obtint à ce titre une indemnité de fonctions au grade D.1 du 14 août au 31 décembre 1993. Le 1^{er} janvier 1994, il reprit ses fonctions antérieures. Le 22 novembre 1995, il fut nommé administrateur chargé du Service des agents engagés au titre de projets et des bourses (PPFS) avec effet au 1^{er} décembre 1995. Estimant avoir exercé les mêmes fonctions jusqu'au 28 février 1998, le requérant sollicita, le 9 novembre 1998, le paiement d'une indemnité de fonctions pour la période du 1^{er} décembre 1995 au 28 février 1998, date à laquelle il a été réaffecté. L'Organisation objecta qu'une restructuration intervenue le 1^{er} mars 1996 avait eu pour effet de créer un niveau hiérarchique supplémentaire — celui de directeur des Services d'appui opérationnel — entre l'intéressé et le directeur de la division dont il relevait. De ce fait, le requérant demeurait administrateur chargé d'un service désormais appelé Service des agents engagés au titre de projets (PPS).

2. Ayant ainsi été informé le 14 janvier 1999 qu'il ne pouvait être fait droit à sa demande, le requérant demanda le 2 mars au Directeur général de réexaminer cette décision. Celle-ci ayant été confirmée le 26 avril, l'intéressé s'adressa à la Commission paritaire de recours le 22 juin 1999. Dans son rapport du 13 mars 2001, elle estima que le requérant, qui avait été chargé d'assumer des fonctions de niveau D.1 à partir du 1^{er} décembre 1995 et qui avait conservé les mêmes fonctions jusqu'au 28 février 1998, réunissait les conditions requises pour bénéficier d'une indemnité de fonctions. En outre, tout en rappelant que l'octroi de cette indemnité relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur général, elle recommanda d'allouer cette indemnité à l'intéressé, estimant qu'une telle décision était justifiée au plan moral. Par décision du 11 avril 2001, le Directeur général refusa de suivre cette recommandation.

3. L'intéressé saisit le Tribunal de céans d'une requête tendant à l'annulation de cette décision. Il demande en outre dans sa réplique l'indemnisation du préjudice moral qu'il a subi du fait de la suppression de son poste. Il se plaint d'avoir été écarté illégalement de ses fonctions et de ne pas avoir pu, à la suite de la restructuration, présenter sa

candidature au poste qu'il avait occupé pendant plus de deux ans. Il se plaint également du retard avec lequel son recours a été traité.

4. Pour refuser au requérant le bénéfice de l'indemnité qu'il sollicitait au titre des fonctions qu'il avait exercées entre le 1^{er} décembre 1995 et le 28 février 1998, l'Organisation s'est fondée sur le fait que le Directeur général disposait d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il convenait ou non d'allouer l'indemnité sollicitée, ainsi que sur les dispositions de la circulaire portant la référence UNIDO/DA/PS/AC.76 du 28 janvier 1991, selon lesquelles l'une des conditions d'octroi de ladite indemnité est «que le fonctionnaire assume l'ensemble des fonctions d'un poste qui a été dûment classé à un niveau supérieur au sien et pour lequel il existe des ressources budgétaires». Or, il est indiqué dans le mémorandum du 26 avril 1999 adressé à l'intéressé, d'une part, que la restructuration prenant effet le 1^{er} mars 1996 avait entraîné la nomination d'un fonctionnaire autre que le requérant au poste de directeur par intérim des Services d'appui opérationnel dont l'une des fonctions était de gérer et de superviser PPS et, d'autre part, que ce directeur par intérim ayant été nommé au grade D.1, il n'existait pas de ressources budgétaires pour financer l'indemnité demandée.

5. Le requérant invoque, tout d'abord, le fait que la Commission paritaire de recours a reconnu qu'il avait exercé jusqu'au 28 février 1998 les mêmes fonctions que celles qui lui avaient été confiées le 1^{er} décembre 1995 et qui étaient incontestablement de niveau D.1.

6. Il est bien exact que la Commission, après avoir procédé à une analyse très précise de la situation, a conclu qu'au moins sur le plan moral le Directeur général devrait user de son pouvoir d'appréciation pour donner satisfaction à l'intéressé. Mais comme l'indique à juste titre la défenderesse, le Directeur général n'était nullement lié par la position prise par la Commission qui avait simple valeur de recommandation. En conséquence, même si l'on doit admettre la pertinence de l'argumentation de la défenderesse sur ce point, le pouvoir d'appréciation reconnu au Directeur général par l'alinéa b) de la disposition 106.12 du Règlement du personnel n'implique pas que l'administration soit autorisée à agir de manière arbitraire. Le Tribunal rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les décisions prises dans l'exercice d'un tel pouvoir d'appréciation ne doivent pas être entachées d'un vice de forme ou de procédure, reposer sur une erreur de droit ou de fait, omettre de tenir compte de faits essentiels ou tirer du dossier des conclusions manifestement erronées, ou résulter d'un détournement de pouvoir.

7. Le requérant invoque plusieurs erreurs de droit commises selon lui par la défenderesse. Il soutient principalement qu'il n'a jamais cessé, jusqu'au 28 février 1998, d'exercer les mêmes fonctions que celles qui lui avaient été confiées le 1^{er} décembre 1995 et qui étaient incontestablement de niveau D.1, alors qu'il avait le grade P.5 : la preuve en est, selon lui, qu'il a continué de figurer dans les organigrammes en qualité d'administrateur.

8. Pour sa part, la défenderesse affirme qu'à la suite de la restructuration ayant pris effet le 1^{er} mars 1996, justifiée par des considérations financières, le requérant a cessé d'être administrateur chargé de PPFS, service précédemment dirigé par un fonctionnaire de grade D.1, pour ne plus être que chargé de PPS, service lui-même intégré dans les Services d'appui opérationnel placés sous l'autorité d'un fonctionnaire, d'abord de grade P.5 puis promu au grade D.1. Relevant désormais de l'autorité de cet agent, le requérant ne pouvait plus prétendre exercer des fonctions correspondant à un niveau supérieur au sien.

9. Pour apprécier la pertinence de cette argumentation, il est nécessaire de déterminer si le requérant peut être considéré comme ayant été durant la période en question appelé à «assumer temporairement les attributions et responsabilités d'un poste plus élevé que le sien».

A compter du 1^{er} décembre 1995, le chef de PPFS, qui partait à la retraite, lui a effectivement demandé d'agir comme administrateur chargé de ce service. Dans la structure alors en vigueur, ce service relevait de la Division de l'appui opérationnel. Il n'est pas contesté que ces fonctions étaient de niveau D1.

A partir du 1^{er} mars 1996, la Division de l'appui opérationnel a été intégrée dans la Division de l'administration, sous le nom de Services d'appui opérationnel. Ces services, placés sous l'autorité d'un directeur par intérim, comprenaient notamment PPS, service confié à un administrateur, en l'occurrence le requérant. L'affectation de ce dernier est confirmée par le bulletin UNIDO/DGB(O).7 du Directeur général du 20 mars 1996, d'où il ressort que le grade du requérant était P.5 et celui du directeur par intérim ayant la responsabilité des Services d'appui opérationnel, P.5 également. Par la suite, ce dernier a été promu D.1.

10. Compte tenu de la restructuration effectuée, la position de la défenderesse paraît fondée au Tribunal : l'intéressé a certes exercé après le 1^{er} mars 1996 des fonctions qui n'étaient pas fondamentalement différentes de celles qui lui avaient été confiées à titre temporaire par son ancien directeur, mais son niveau de responsabilité n'était plus le même puisque son service avait été placé sous l'autorité d'un directeur dont les compétences avaient été précisées en janvier 1997 dans une description de poste selon laquelle il était chargé de gérer et de superviser les services relevant de son autorité, notamment PPS. De plus, le requérant ayant été nommé en 1996 à la tête d'un service dont la dénomination n'était plus PPS, mais PPS, donc légèrement différente, l'on ne peut admettre qu'il ait été appelé à assumer à titre temporaire les attributions d'un «poste plus élevé que le sien».

11. Le requérant laisse entendre que, compte tenu de ses responsabilités, la description de son poste aurait dû être modifiée pour permettre un classement au niveau D.1 et il se prévaut sur ce point du jugement 1677 du Tribunal de céans. Toutefois, la défenderesse indique que la restructuration n'impliquait nullement un changement de grade de l'intéressé qui, loin d'être rétrogradé, demeurait au grade P.5, se trouvait sous l'autorité d'un fonctionnaire de grade D.1 et n'exerçait plus les fonctions de direction relevant de ce niveau. Le Tribunal estime que cette réponse est fondée en droit et qu'il ne lui incombe pas de remettre en question le nouvel organigramme résultant de la restructuration de 1996, ni de se prononcer sur la question de savoir si le titulaire du poste de directeur de grade D.1 s'acquittait bien des fonctions de gestion et de supervision dont il était chargé.

12. Si le requérant se plaint également de ne pas avoir été informé en temps utile des modifications importantes qui ont affecté les services de l'Organisation et de ne pas avoir ainsi été en mesure d'exercer les voies de recours disponibles, il résulte des pièces du dossier que le bulletin UNIDO/DGB(O).6 du Directeur général du 29 février 1996, définissant les changements dans l'organisation de l'ONUDI et les réaffectations de personnel qui en résultaient, a été mis à sa disposition comme à celle de tous les agents et contenait toutes les informations pertinentes sur les conséquences de cette restructuration. Le fait que l'intéressé y soit toujours mentionné comme administrateur ne pouvait lui donner le droit de percevoir une indemnité de fonctions. De plus, il ne ressort pas du dossier que des pièces lui auraient été dissimulées.

13. L'indemnité de fonctions ayant ainsi été refusée à bon droit au requérant dont la situation ne relevait pas de la disposition 106.12 du Règlement du personnel, le Tribunal ne se prononcera pas sur le bien-fondé de l'objection tirée par la défenderesse du manque de ressources budgétaires pour financer une telle indemnité, le moyen de la requête sur ce point devenant inopérant.

14. Le requérant invoque enfin, notamment dans sa réplique, les conditions dans lesquelles son poste a été supprimé et se plaint d'un certain nombre de décisions ayant affecté sa carrière jusqu'à son départ à la retraite. Mais le Tribunal ne peut prendre en considération ces allégations puisque le litige a été expressément circonscrit tant dans la procédure interne que dans la requête introductive d'instance à la contestation du refus de lui accorder une indemnité de fonctions.

15. Le Tribunal ne peut donc, dans ces circonstances, que rejeter les conclusions à fin d'annulation et celles touchant à la réparation d'un préjudice moral, le requérant n'apportant pas la preuve que l'ONUDI aurait agi à son égard avec partialité et mauvaise foi, ni que des promesses inconsidérées lui auraient été faites.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 3 mai 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 2002.

Michel Gentot

Seydou Ba

James K. Hugessen

Catherine Comtet

1. Cet acronyme, comme les autres acronymes cités dans ce jugement, correspond au sigle anglais de l'unité administrative concernée.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 22 juillet 2002.