

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire ROGATKO

Jugement No 1278

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. André Rogatko le 27 octobre 1992, la réponse de l'OMS du 16 décembre 1992, la réplique du requérant du 17 janvier 1993 et la duplique de l'Organisation du 5 février 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 420.2, 420.3 et 1040 du Règlement du personnel de l'OMS et les articles VII 1) et VIII 1) du Statut du Centre international de recherche sur le cancer;

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, ressortissant brésilien né en 1955, était autrefois au service de l'OMS, à son Centre international de recherche sur le cancer, à Lyon. Il a bénéficié d'un engagement de deux ans en qualité de chercheur (statisticien) à l'Unité de recherche biostatistique et d'informatique, au grade P.4, du 1er juillet 1990 au 30 juin 1992.

L'Assemblée mondiale de la santé a créé le Centre en 1965. Aux termes de l'article VII 1) de son Statut, son secrétariat est soumis à "l'autorité générale du Directeur général" de l'OMS et l'article VIII 1) prévoit que ses "services administratifs et [ses] activités permanentes ... sont financés par les contributions annuelles versées par les Etats participants".

Avant d'entrer à l'OMS, le requérant travaillait en tant que biostatisticien adjoint dans un centre de recherche sur le cancer, à New York. Il a demandé là une subvention pour une recherche de cinq ans au ministère de la Santé et des Services sociaux des Etats-Unis. Sa demande a été transmise pour approbation à l'Institut national des sciences médicales générales. Avant d'obtenir une réponse, il s'est rendu au Centre en mars 1990 pour discuter la possibilité d'un engagement à un poste de biostatisticien spécialisé en épidémiologie génétique. Par lettre et télégramme datés tous deux du 6 avril 1990, le chef de l'administration des ressources du personnel de l'OMS a informé le requérant qu'il avait été choisi pour occuper le poste pendant deux ans à partir du 1er juillet. Par lettre du 14 mai adressée au chef de l'Unité de recherche biostatistique du Centre, il expliquait que sa demande de subvention nationale avait reçu un accueil favorable, mais que la subvention n'était pas transférable à Lyon. Il ajoutait que le Centre pouvait, s'il le désirait, soumettre de nouveau la demande pour son propre compte en y apportant les modifications appropriées. Le 18 juin 1990, le Directeur du Centre a adressé une demande révisée au ministère de la Santé et des Services sociaux des Etats-Unis en vue d'obtenir une subvention pour des recherches à mener dans les locaux du Centre du 1er avril 1991 au 31 mars 1996.

Le 4 juillet 1990, le requérant a signé l'offre d'engagement de l'OMS, qui précisait que, "aux termes de l'article 1040 du Règlement du personnel, cet engagement de durée déterminée n'implique pas l'espoir d'un renouvellement automatique à l'expiration de la période de service convenue". L'article 1040 du Règlement prévoit que "en l'absence de toute offre et de toute acceptation de prolongation, les engagements temporaires ... prennent fin automatiquement lors de l'achèvement de la période de service convenue".

Le 20 février 1991, le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé le Centre qu'il avait rejeté sa demande du 18 juin 1990.

Le 14 juin 1991, les supérieurs hiérarchiques du requérant lui ont délivré un rapport de stage favorable. Toutefois, en raison de l'effondrement de l'Union soviétique et de l'incertitude qui régnait quant à la volonté de ses

successeurs de continuer à participer au financement, le Centre a annoncé des mesures d'économie en novembre 1991 comportant le gel du poste du requérant à partir du 1er juillet 1992. Dans un mémorandum du 5 décembre 1991, l'unité du personnel du Centre l'a informé qu'il "conserverait sa situation au Centre jusqu'à l'expiration de son contrat, le 30 juin 1992".

Dans une déclaration écrite du 17 décembre 1991, le chef de l'unité du requérant affirmait qu'il avait demandé à l'intéressé de "diriger un programme de recherche de longue durée" et que, même si son contrat n'était que de deux ans, "il était entendu, compte tenu de l'importance de l'épidémiologie génétique dans la recherche sur le cancer, que le Centre et [le chef de l'unité] soutiendraient sa recherche de longue durée dans ce domaine et, par conséquent, au-delà de la limite de deux ans".

Le 7 janvier 1992, l'unité du personnel lui a adressé un avis de fin de service à compter du 30 juin 1992, au motif que le travail ne pouvait continuer comme prévu et, le 20 janvier, il a recouru auprès du Comité d'appel du siège contre la décision de mettre fin à son contrat au terme des deux années en demandant des dommages-intérêts pour rupture d'une promesse d'un contrat de longue durée au-delà de cette période.

Dans son rapport du 12 juin 1992, le comité a conclu qu'il n'y avait pas eu rupture de contrat et recommandait de rejeter son recours. Par lettre du 24 juillet 1992, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a notifié au requérant son acceptation de la recommandation.

B. Le requérant allègue que l'Organisation lui a fait une promesse ferme de le garder à son service au-delà de la période contractuelle de deux ans. Cette promesse a pris diverses formes :

- 1) Le Directeur du Centre et le chef de l'unité l'ont assuré verbalement au mois de mars 1990 que le Centre était engagé dans un programme de recherche à long terme en épidémiologie génétique; sinon il aurait recruté à sa place un consultant pour une courte durée.
- 2) Dans sa demande du 18 juin 1990 visant à obtenir une subvention de recherche du gouvernement des Etats-Unis, le Directeur a présenté le requérant comme un chercheur principal qui serait chargé "de diriger et de superviser la recherche sans que son traitement soit imputé sur la subvention".
- 3) La déclaration du chef de l'unité en date du 17 décembre 1991 constituait manifestement un engagement à long terme à son égard au-delà de la limite de deux ans prévue au contrat.

Citant le jugement 782 (affaire Gieser), le requérant soutient qu'il n'y a aucune différence entre une promesse "écrite ou verbale, expresse ou implicite".

Il conteste la tentative de l'OMS de faire passer la déclaration du chef d'unité du 17 décembre 1991 pour un simple "certificat de service" que, dit-elle, il n'avait de toute façon pas compétence pour délivrer. Un certificat de service et la déclaration en question sont des documents de nature tout à fait différente. De plus, il n'a jamais demandé au chef de l'unité de lui délivrer un certificat de service ou tout autre document lui permettant de l'aider à obtenir un autre emploi.

L'OMS lui doit trois années de traitement, qu'il estime à 218 543 dollars des Etats-Unis, et un montant de 7 000 dollars qu'il a dépensés pour obtenir le statut de résident permanent aux Etats-Unis pour lui-même et sa famille. Il réclame ces montants à titre de dommages-intérêts et 700 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que ce que le requérant considère comme une promesse ferme ne répond pas aux conditions essentielles fixées par la jurisprudence : la promesse doit être effective et être faite par une personne compétente ou réputée compétente pour la faire. C'est à lui qu'il incombe de prouver qu'une promesse a été faite et il n'a pas produit cette preuve.

La relation des entretiens du requérant avec des fonctionnaires du Centre ne constitue pas davantage une preuve valable que les propres souvenirs contradictoires des fonctionnaires.

Son supérieur hiérarchique n'était pas compétent pour faire une promesse du genre de celle qu'on lui prête. D'autre part, sa déclaration du 17 décembre 1991 n'était rien d'autre que "l'expression d'un espoir pour l'avenir" et n'apporte pas la preuve d'une promesse formelle. La demande d'une subvention de recherche faite par le Centre ne contenait pas non plus d'engagement implicite de le garder pendant au moins cinq ans. Bien que la demande ait montré que

le Centre considérait la recherche du requérant comme une "activité continue", elle n'équivalait pas à une promesse de prolonger son contrat.

Le Centre est tenu de prendre garde à ne pas contracter d'engagement à long terme au-delà de ce qu'autorisent les disponibilités financières puisqu'il n'a pas le pouvoir de recouvrer des contributions ou d'emprunter sur les marchés financiers. C'est la raison pour laquelle la plupart des postes sont offerts sur la base d'un emploi temporaire au sens des articles 420.2 et 420.3 du Règlement du personnel; l'article 420.2 prévoit qu'"un engagement temporaire est un engagement limité dans le temps" et l'article 420.3 que "tout le personnel sera engagé initialement sur une base temporaire au sens de l'article 420.2 du Règlement". La décision de geler le poste du requérant était une forme d'économie rendue nécessaire par l'incapacité d'un pays de verser sa cotisation pour 1991, et par le risque que ce pays ne paie pas non plus celle de 1992-93.

Bien que l'Organisation éprouve de la "sympathie" pour le requérant, le fait de prolonger son contrat eût signifié une violation de son Règlement. De plus, sa demande de dommages-intérêts est excessive étant donné qu'il n'a subi aucune atteinte à sa réputation ou à son statut et il doit déduire du montant qu'il réclame la somme des frais de déménagement assumés par l'Organisation, l'indemnité de rapatriement, ainsi que ses gains provenant d'autres sources à compter du 1er juillet 1992, date à laquelle il a trouvé un nouvel emploi aux Etats-Unis.

D. Dans sa réplique, le requérant décrit la réponse de l'OMS comme illogique. Il allègue que le fait de publier des avis de vacance de poste et de conserver des employés de bureau et un personnel administratif importants ne cadre pas avec la prétendue nécessité de réaliser des économies. Bien que l'Organisation rejette ses difficultés budgétaires sur l'effondrement de l'Union soviétique, la presse a fait état de problèmes internes de nature "à saper la crédibilité et à ternir l'image" de l'OMS. En tout état de cause, le Conseil scientifique du Centre, c'est-à-dire l'organisme responsable de l'évaluation de ses activités, a été chargé d'estimer le dommage causé à la réputation du Centre et le gaspillage d'argent dû à la décision du Directeur de mettre fin à la recherche en épidémiologie génétique, et le Centre devra maintenant trouver quelqu'un d'autre pour poursuivre cette recherche.

Quant au préjudice subi, il souligne qu'il a été obligé d'accepter le premier emploi venu; qu'il n'a pas pu choisir librement le lieu de sa résidence; qu'il n'a pas pu obtenir un emploi stable parce que la plupart des institutions aux Etats-Unis n'offrent de tels emplois qu'aux chercheurs bénéficiant de subventions; que ses gains ont diminué et qu'il n'a plus de temps à consacrer à ses travaux personnels. Sa femme et leurs trois enfants doivent encore se remettre de la perturbation consécutive au fait d'avoir changé deux fois de pays en peu de temps.

E. Dans sa duplique, l'OMS soutient que la réplique ne fait apparaître aucun fait ou moyen nouveau. Les articles de journaux sur la réélection du Directeur général n'ont rien à voir avec les mesures prises par le Centre pour faire face à son déficit financier. Une décision de suspendre l'exécution d'une tranche d'un programme d'activités ne peut être rapportée que si elle avait été prise pour des raisons qui ne sont pas objectives : en l'occurrence, la raison était celle, tout à fait légitime, de l'insuffisance des fonds.

CONSIDERE :

1. Le Centre international de recherche sur le cancer, à Lyon, a engagé le requérant, ressortissant brésilien, en qualité de "chercheur (statisticien)", de grade P.4, et l'a affecté à l'Unité de recherche biostatistique et d'informatique.

2. L'offre d'emploi lui avait été faite par le chef de l'administration des ressources du personnel de l'OMS dans une lettre et un télégramme portant tous deux la date du 6 avril 1990. A l'époque, le requérant était biostatisticien adjoint au Memorial Sloan-Kettering Cancer Center, à New York, qui l'avait aidé à obtenir un permis de résidence permanente aux Etats-Unis, et son contrat était renouvelable d'année en année.

3. Après avoir reçu l'offre d'emploi, il a téléphoné au chef de l'unité pour lui expliquer qu'il n'était pas intéressé par un "contrat de courte durée de deux ans" et, dit-il, le chef de l'unité lui a répondu que le développement d'un programme d'épidémiologie génétique était un projet de longue durée; que, bien que les engagements au Centre soient de deux ans, ils étaient "tous renouvelés"; que le poste offert était financé par le budget ordinaire.

4. Le requérant a été informé en mai 1990 qu'une demande de subvention, qu'il avait présentée à l'Institut national des sciences médicales générales à Bethesda, Maryland, pour financer un projet de recherche de cinq ans, avait reçu un accueil favorable. Comme cette subvention ne pouvait pas être utilisée en dehors des Etats-Unis, il en a

informé le Centre qui, en son nom propre et avec l'aide du requérant, a présenté la demande une nouvelle fois, le 18 juin 1990. Cette demande, signée par le Directeur du Centre, précisait que le requérant était le chercheur principal et indiquait que le projet s'étendrait du 1er avril 1991 au 31 mars 1996. Elle déclarait que le requérant dirigerait et superviserait les travaux, sans que son traitement soit imputé sur la subvention.

5. Le requérant est entré en fonctions le 1er juillet 1990 et il a signé le 4 juillet la formule type d'acceptation de son contrat.

6. En janvier 1991, la demande de subvention présentée par le Centre a été refusée parce que, comme le requérant l'a appris de l'Institut national, elle émanait de ce Centre. A cette époque, le Directeur du Centre et le chef de l'unité lui ont dit de ne pas s'inquiéter et ils lui ont donné de bonnes appréciations dans son rapport de stage, que le chef a signé le 20 mai et le Directeur le 14 juin 1991.

7. Lorsqu'un étranger, résident permanent comme le requérant, quitte les Etats-Unis pour travailler à l'étranger dans certaines institutions, telle l'OMS, il peut demander aux autorités des Etats-Unis une dérogation l'autorisant à conserver son statut de résident permanent, à condition de ne pas demeurer plus de deux ans en dehors du pays. Comme le requérant s'attendait à être absent pendant plus de deux ans, il n'a pas demandé à bénéficier d'une telle dérogation au moment de son départ. Aux termes des dispositions sur l'immigration en vigueur aux Etats-Unis, il avait jusqu'au 30 juin 1991 pour présenter sa demande.

8. En novembre 1991, le chef de l'Unité de recherche biostatistique et d'informatique l'a informé que l'unité cesserait d'exister à partir du 1er janvier 1992 et que le programme d'épidémiologie génétique serait abandonné. Le directeur lui a confirmé cette information le 28 novembre 1991. Le requérant a demandé à son chef une attestation pour laquelle il a soumis un projet. Son chef a accepté et lui a remis un document daté du 4 décembre 1991; par la suite, il lui en a donné un autre, en date du 17 décembre, pour remplacer le précédent. La seconde version se lit comme suit :

"A qui de droit

J'atteste par la présente avoir invité le Dr André Rogatko à entreprendre et à diriger un programme de recherche sur l'épidémiologie génétique du cancer au Centre, dans l'Unité de recherche biostatistique. A cette époque, je savais que le Dr Rogatko avait obtenu une subvention des Instituts nationaux de la santé des Etats-Unis [qui relèvent du ministère de la Santé et des Services sociaux] pour une période de cinq ans. Bien que le contrat initialement proposé fût d'une durée de deux ans, comme c'est habituellement le cas, il était entendu de part et d'autre que, compte tenu de l'importance de l'épidémiologie génétique dans la recherche sur le cancer, le Centre et moi-même devrions soutenir durablement sa recherche dans ce domaine et, par conséquent, au-delà de la limite de deux ans.

Le Dr Rogatko est entré dans mon unité le 1er juillet 1990 dans la perspective d'accomplir ce que l'on attendait de lui, c'est-à-dire un effort de longue haleine pour développer l'épidémiologie génétique au Centre. Depuis lors, le Dr Rogatko a rempli ses fonctions de façon satisfaisante, ainsi qu'il ressort de son rapport d'évaluation.

Au début de novembre, j'ai été informé par le directeur ... que l'Unité de recherche biostatistique serait supprimée après le 1er janvier 1992 et que, par conséquent, le programme d'épidémiologie génétique lancé dans cette unité serait abandonné."

Le membre de phrase "il était entendu de part et d'autre", figurant dans le premier paragraphe, a remplacé les mots "il était clair" qui figuraient dans la version initiale en date du 4 décembre 1991.

9. Par lettre du 7 janvier 1992, un fonctionnaire du Centre chargé des questions de personnel a informé le requérant qu'en raison de la "situation financière" du Centre, le programme ne pourrait désormais pas être développé "comme prévu" et que son contrat prendrait fin le 30 juin 1992. Le requérant a recouru contre la décision de mettre fin à son contrat à la fin de la période de deux ans. La décision attaquée est la décision définitive du 24 juillet 1992 par laquelle le Directeur général de l'OMS a rejeté son appel.

10. Le requérant fait valoir qu'on lui avait donné à entendre que le Centre s'était engagé dans un programme de longue durée visant à développer la recherche en épidémiologie génétique et que c'est fort de cette assurance qu'il avait renoncé à son emploi au centre Sloan-Kettering, à une subvention de cinq ans de l'Institut national à Bethesda et à son statut de résident permanent aux Etats-Unis. Il a déraciné sa famille parce qu'il s'attendait à faire carrière au Centre.

11. L'Organisation répond que le requérant pensait qu'on lui avait promis formellement une prolongation de son contrat au-delà de deux ans, et que c'est là le fond de l'affaire.

Elle relève que l'article 420.3 du Règlement dispose que tous les membres du personnel sont initialement engagés à titre temporaire et que la formule d'acceptation de l'engagement, que le requérant a signée, précise que la personne engagée pour une durée déterminée n'est pas en droit de compter que son contrat sera renouvelé automatiquement lorsqu'il viendra à expiration.

Elle soutient que le chef de l'unité n'était pas compétent pour établir l'attestation du 17 décembre 1991 mentionnée ci-dessus et qu'en tout état de cause l'attestation ne contient aucune promesse. Déduire de la demande de subvention formulée par le Centre que le requérant serait maintenu dans son poste relevait du domaine de l'hypothèse; cette déduction ne saurait constituer une promesse de prolongation du contrat; et que la demande de subvention n'était rien d'autre qu'une simple confirmation de l'intention du Centre, à l'époque, de considérer la recherche proposée comme une "activité continue".

12. Dans le jugement 782 (affaire Gieser), le Tribunal a indiqué les conditions dans lesquelles il ferait respecter une promesse faite par une organisation internationale à un fonctionnaire. La promesse reçue doit être effective, c'est-à-dire qu'elle consiste dans l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer un acte; elle doit émaner d'une personne compétente ou censée compétente pour la donner; il faut que la violation de la promesse soit préjudiciable à celui qui s'en prévaut, et que l'état de droit n'ait pas changé entre la date de la promesse et le moment où elle doit être honorée. Peu importe que la promesse prenne telle ou telle forme, qu'elle soit écrite ou verbale, expresse ou implicite.

13. L'essence de la promesse sur laquelle le requérant fonde sa demande est la déclaration selon laquelle, à l'époque de son recrutement, le Centre avait un programme à long terme de recherches en épidémiologie génétique; autrement dit, il y avait une promesse de mener des recherches de longue haleine. C'était, au dire du requérant, une promesse effective qui n'était assortie d'aucune réserve.

La déclaration du chef de l'unité dans laquelle le requérant travaillait expose clairement les faits, et la demande de subvention signée par le Directeur du Centre les confirme. Tant le Directeur que le chef de l'unité étaient compétents pour confirmer la décision de mener des recherches de longue durée. L'argument de l'Organisation selon lequel le chef de l'unité n'était pas compétent pour établir l'attestation du 17 décembre 1991 est sans pertinence. La question de savoir si ce fonctionnaire n'aurait pas dû l'établir est une affaire entre lui et l'Organisation. Ce qui importe ici, c'est la preuve qu'elle contient de ce qu'était la situation lorsque le requérant a pris ses fonctions au Centre.

14. En outre, l'OMS ne peut s'affranchir de l'obligation de tenir une promesse en se référant à une disposition précisant que le titulaire d'un contrat de durée déterminée n'est pas en droit de compter sur une prolongation. Il est clair que, si le Centre avait respecté son engagement de poursuivre les recherches, dont la promesse avait fortement contribué à persuader le requérant d'aller à Lyon, il n'y aurait eu aucun problème à renouveler son contrat. Il est inexcusable de la part de l'Organisation d'avoir trompé le requérant en lui faisant miroiter une recherche de longue durée et de prétendre ensuite qu'elle peut impunément violer cette promesse.

15. Comme la situation de droit n'a pas changé depuis la date de la promesse, toutes les conditions posées dans le jugement 782 en vue de l'exécution d'une promesse sont réunies en l'espèce. En conclusion, l'Organisation avait l'obligation de tenir la promesse faite au requérant et, si elle n'était pas en mesure de la tenir, elle aurait dû l'indemniser pour le préjudice subi.

16. Le requérant demande des dommages-intérêts s'élevant à 218 543 dollars des Etats-Unis, soit l'équivalent de son traitement "pendant les trois dernières années de la ... subvention" qu'il aurait reçue de la part de l'Institut national des sciences médicales générales. L'OMS rétorque qu'il faudrait déduire de la perte putative de rémunération le revenu tiré de son emploi, actuel et futur, pendant la période comprise entre le 1er juillet 1992 et le 30 juin 1995. Le Tribunal accepte l'argument de l'Organisation. Il annulera donc la décision du Directeur général et accordera au requérant : 1) le montant qu'il réclame pour la période de trois ans, moins l'équivalent de son revenu professionnel jusqu'à ce jour et le revenu qu'il s'attend à tirer de son activité professionnelle pendant le reste de cette période; 2) la somme de 7 000 dollars, correspondant au coût estimé des formalités nécessaires à l'obtention, pour lui et sa famille, du statut de résident permanent aux Etats-Unis.

17. Il a droit à 700 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 24 juillet 1992 est annulée.
2. L'Organisation paiera au requérant des dommages-intérêts correspondant aux montants indiqués au considérant 16 ci-dessus.
3. Elle lui versera 700 dollars à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner