

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire ORTIZ

Jugement No 1371

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), formée par M. Jorge Ortiz le 21 juillet 1993 et régularisée le 1er septembre, la réponse de la PAHO du 29 décembre 1993, la réplique du requérant du 28 février 1994 et la duplique de l'Organisation du 27 avril 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 530.3, 1040 et 1050 du Règlement du personnel de la PAHO ainsi que les paragraphes II.5.50 et II.9.250 à 375 du Manuel;

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 costa-ricien né en 1935, est entré au service de la PAHO en 1968. Ingénieur chimiste et industriel de formation, il a été recruté en qualité de spécialiste scientifique de grade P.4 dans le Département de la coordination des recherches (DRC). Son dernier engagement de durée déterminée a pris fin le 31 décembre 1991.

Dans le rapport établi sur le travail du requérant au cours des années 1976-77 - et dans plusieurs rapports ultérieurs - son supérieur hiérarchique a indiqué que la description de son poste devait être révisée. Dans les rapports établis pour 1987-88, 1988-89 et 1989-90, ses prestations ont "dans l'ensemble" été jugées "insatisfaisantes". Le 2 janvier 1991, son supérieur a précisé dans le rapport couvrant les années 1988-89 que son domaine de spécialisation et la description de son poste ne correspondaient pas à la structure et au fonctionnement du Département de coordination des recherches. Le rapport établi pour les années 1989-90, également daté du 2 janvier 1991, contenait des observations similaires.

Le 1er mai 1991, le requérant a formé un premier recours contre le rapport d'évaluation pour 1988-89; le 14 juin, il a introduit un second recours contre le rapport de 1989-90.

Par lettre datée du 26 août 1991, le chef du personnel lui a signifié que son poste serait supprimé à compter du 31 décembre 1991, en application de l'article 1050 du Règlement du personnel. Il lui a également signalé qu'une procédure de réduction d'effectif serait engagée et donné préavis de la résiliation de son engagement à compter du 31 décembre, conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel. L'article 1040 a la teneur suivante :

"... tout membre du personnel engagé pour une durée déterminée d'une année ou plus, que l'Organisation a décidé de ne pas réengager, reçoit notification de ce fait trois mois au plus tard avant la date d'expiration du contrat..."

et l'article 1050.2 se lit comme suit :

"Quand un poste de durée illimitée qui se trouve occupé - ou un poste occupé par un membre du personnel engagé à titre de fonctionnaire de carrière - est supprimé, il est procédé à une réduction d'effectifs, conformément aux dispositions fixées par le Directeur..."

Le 10 septembre 1991, le requérant a fait appel de la décision de mettre fin à son engagement.

Un comité de réduction des effectifs s'est réuni entre le 18 septembre et le 2 octobre et a fait connaître ses conclusions au directeur le 8 octobre : il n'avait pas trouvé d'autre poste susceptible de convenir au requérant dans la même catégorie et au même grade, voire dans un grade inférieur.

Par lettre du 28 octobre, le chef du personnel lui a notifié l'avis du comité et confirmé la résiliation de son engagement à compter du 31 décembre 1991.

Dans un mémorandum du 26 novembre 1991, le requérant a informé le chef du personnel qu'il souhaitait se porter candidat à tout poste susceptible de lui être attribué dans le cadre de six catégories professionnelles distinctes, en vertu du paragraphe II.9.360.1 du Manuel qui dispose que :

"Si le candidat n'a reçu aucune offre d'engagement pour un autre poste, il ou elle peut demander au comité de l'autoriser à se porter candidat à des postes vacants dans une autre catégorie professionnelle. Une telle demande n'est acceptée que si, de par ses qualifications et son expérience, le candidat est manifestement apte à assumer les tâches correspondant à cette catégorie. Il ou elle sera présumé apte à assumer de telles fonctions pour autant qu'il ou elle ait déjà occupé un poste dans l'autre catégorie professionnelle, et ce dans le même grade que le poste supprimé ou dans un grade immédiatement inférieur pendant une année au moins au cours des quinze années précédentes." (Traduction du Greffe).

Dans un mémorandum du 24 décembre 1991, il a soumis au chef du personnel la liste des catégories professionnelles pour lesquelles il souhaitait voir sa candidature examinée par le comité.

Par lettre du 26 décembre, le chef du personnel a accusé réception du mémorandum daté du 24 décembre et assuré le requérant qu'il le tiendrait informé de "tout changement susceptible de modifier [sa] situation", pour autant qu'il s'en produise un.

Le comité a fait savoir au chef du personnel le 13 janvier 1992 que la seule catégorie professionnelle dans laquelle il avait trouvé un poste vacant était celle des statisticiens mais que le requérant n'était pas "apte" à y assumer des fonctions au sens du paragraphe II.9.360.1 du Manuel, puisqu'il n'avait pas occupé de poste dans cette catégorie au cours des quinze dernières années, que ce soit dans le grade du poste supprimé ou dans celui immédiatement inférieur.

Dans une lettre du 19 février 1992 adressée au conseil du requérant, le chef du personnel lui a signifié que les conclusions du comité ne modifiaient en rien la situation de celui-ci.

Le 24 février 1993, le Comité d'appel du siège a rendu son rapport sur tous les recours introduits, soit contre les rapports d'évaluation et contre la résiliation de l'engagement; il y recommandait de rejeter toutes les prétentions du requérant.

Dans une lettre du 21 avril 1993, le Directeur a fait savoir qu'il acceptait la recommandation du comité d'appel. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'aussi bien ses rapports d'évaluation pour 1988-89 et 1989-90 que la notification de la fin de son engagement sont illégaux. En vertu de l'article 530.3 du Règlement du personnel, le supérieur hiérarchique est tenu d'évaluer le travail accompli par un membre du personnel "par rapport aux tâches et responsabilités que comporte effectivement le poste qu'il occupe". Selon le paragraphe II.5.50 du Manuel, "l'évaluation se fonde sur les tâches et responsabilités énoncées dans la description de poste ... qui doit donc être mise à jour régulièrement... En outre, pour le personnel de la catégorie des services organiques, l'évaluation tient également compte de l'accomplissement des 'activités prévues'..."

A l'époque, la description du poste du requérant, qui avait été établie en 1968, était largement dépassée. Cela était manifeste depuis plusieurs années : la première demande de révision émanant de son supérieur remonte en effet au rapport pour la période 1976-77. Les rapports établis pour les années 1988-89 et 1989-90 font état d'un certain décalage entre le travail réellement accompli par son département et la description de son propre poste. Etant donné que cette description était caduque, elle ne pouvait plus servir à établir des évaluations qui, de ce fait, enfreignent l'article 530.3. Les "activités prévues" auxquelles se réfère le Manuel, au paragraphe II.5.50, constituent des critères supplémentaires d'évaluation qui ne sauraient l'emporter sur la description de poste évoquée dans l'article pertinent du Règlement.

Dans son jugement 665 (affaire Dutta), le Tribunal a considéré que le fait de ne pas accorder aux membres du personnel le temps nécessaire pour répondre aux exigences d'un poste dans l'intervalle qui sépare les rapports d'évaluation constitue un vice susceptible d'entraîner l'annulation de la décision. Dans ces conditions, il est évident que le rapport des années 1989-90, qui a été établi en même temps que celui des années 1988-89, devrait être retiré

du dossier de l'intéressé. Etant donné que son supérieur au deuxième degré n'a achevé son appréciation sur la période 1987-88 que cinq mois à peine avant que le requérant ne porte ses observations sur le rapport établi pour 1988-89, ce dernier rapport est entaché de la même irrégularité.

Quant à la notification de cessation d'emploi, le requérant se demande pourquoi le titulaire d'un poste supprimé verrait son engagement résilié dès lors que la procédure de réduction des effectifs n'a pas été menée à son terme. Etant donné que la PAHO n'avait pas achevé - ni même engagé - la procédure avant de lui notifier la fin de son engagement, cette notification était prématurée.

En tout état de cause, la procédure elle-même était viciée. Dans son avis rendu le 13 janvier 1992, le comité ad hoc de réduction des effectifs a indiqué que le requérant n'était pas apte à travailler comme statisticien, aux termes du paragraphe II.9.360.1 du Manuel. Ce paragraphe décrit en effet les conditions qui doivent être remplies pour qu'un candidat soit "présumé" apte à assumer certaines fonctions : or le comité n'a pas dépassé le stade de la présomption en vue de déterminer, comme il en avait l'obligation, si le requérant était ou non capable d'assumer certaines tâches. Là encore, il était trop tôt pour lui adresser un préavis de résiliation valable.

Il prie le Tribunal d'ordonner sa réintégration à compter de la date de son "licenciement". Il demande également que la procédure de réduction d'effectif soit réengagée; que les rapports d'évaluation de 1988-89 et 1989-90 soient retirés de son dossier et que l'on y insère une note expliquant le retrait et "précisant que le rapport couvrant la période 1987-88 aurait été également retiré du dossier s'il avait fait l'objet d'un recours"; il réclame enfin un dédommagement pour le préjudice moral subi et le versement de dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que le requérant a été traité équitablement. Il a tort de lui reprocher de n'avoir pas mis à jour sa description de poste : cela aurait nui à sa carrière étant donné que ni son département ni l'Organisation n'avaient besoin d'un ingénieur. Bien qu'elle se soit efforcée de l'encourager à se perfectionner, le peu d'initiative et d'imagination dont il a fait preuve dans son travail l'ont empêché d'évoluer avec les années et d'apporter à son poste les ajustements nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins du département. La révision de son poste est, en fin de compte, une opération à laquelle il aurait dû participer.

Compte tenu des circonstances, il était raisonnable, et conforme aux directives du Département du personnel pour l'établissement des rapports d'évaluation, de se fonder sur l'exécution "des activités prévues" pour apprécier son travail.

Quant au retard survenu dans l'établissement de son rapport pour la période 1988-89, le requérant le doit en partie à lui-même puisqu'il a soumis la propre appréciation de son travail avec plus d'une année de retard; il a ensuite attendu près de trois mois avant de répondre aux observations de son supérieur sur le rapport de 1989-90.

Après lui avoir notifié en temps opportun la résiliation de son engagement, l'Organisation avait l'intention d'annuler cette décision dans le cadre de la procédure de réduction des effectifs. Dans la mesure où elle lui a promis de le tenir informé de tout fait nouveau susceptible de lui être favorable, le retard ne lui a pas porté préjudice. Le comité n'a pas mal interprété le paragraphe II.9.360.1 du Manuel : la procédure en question, qui revêt un caractère exceptionnel, est réservée aux candidats qui ont déjà occupé un poste dans une autre catégorie professionnelle. Ayant constaté que le requérant n'avait jamais été engagé en qualité de statisticien, le comité était fondé à le déclarer inapte à occuper un poste dans cette catégorie.

D. Dans son mémoire en réplique, le requérant réfute les arguments avancés dans la réponse : c'est à l'autorité responsable, et non à lui-même, qu'il appartient de modifier la description de son poste. Au lieu d'attendre qu'il s'adapte à de nouvelles exigences, pourquoi ne l'a-t-elle pas formé à d'autres fonctions ? Les "activités prévues" ne peuvent être prises en compte dans une appréciation que dans la mesure où elles ont un rapport avec la description de poste de l'intéressé : sinon elles risquent de compromettre tout le système de classement des postes.

Il ressort de la jurisprudence que le préavis de résiliation d'un engagement ne peut être donné avant que la procédure de réduction des effectifs ait abouti, et qu'une notification ne saurait être adressée en cours de procédure ou avant que celle-ci soit engagée.

A propos de la différence qu'il peut y avoir entre une "présomption" et la certitude que l'intéressé a les qualifications requises pour occuper un poste, il souligne qu'un fonctionnaire peut être apte à assumer certaines fonctions dans un domaine où il n'a jamais travaillé. C'est la raison pour laquelle il appartenait au comité de

déterminer, en vertu du paragraphe II.9.360.1 du Manuel, si le requérant avait les qualifications requises pour prétendre à un poste de statisticien.

E. Dans sa duplique, la PAHO soutient que, compte tenu de la carrière et des prestations du requérant, la façon dont elle a traité ce dernier est équitable et pleinement justifiée. L'Organisation n'a jamais contesté le fait que c'était à elle qu'il incombait de modifier la description du poste du requérant, mais en raison de son manque d'esprit d'initiative la suppression de son poste devenait "inévitabile". Le préavis qu'elle lui a donné pour lui signifier la résiliation de son engagement est conforme aux deux articles applicables en la matière : l'article 1040 relatif à l'expiration de contrats temporaires et l'article 1050 relatif à la suppression de postes. De toute façon, l'évaluation des qualifications du requérant, telle qu'elle a été faite par le Comité de réduction des effectifs, est parfaitement fondée.

CONSIDERE :

1. Le requérant est ingénieur chimiste et industriel de formation. Il est entré en 1968 au service de la PAHO, au siège de cette organisation à Washington, en tant que spécialiste scientifique de grade P.4. Il était chargé de l'unité de "recherche opérationnelle" au Département de la coordination des recherches (DRC). Ses principales fonctions consistaient, selon la description de son poste, à "planifier, élaborer, organiser et diriger les travaux de recherche opérationnelle" et à aider de ses conseils le chef du département et le Directeur de la PAHO dans ce domaine technique.

Sur les rapports d'évaluation du requérant

2. Le supérieur direct du requérant, chef du Département de la coordination des recherches, a, dans un rapport signé le 2 janvier 1991 dans lequel il évaluait le travail accompli par le requérant entre le 1er décembre 1988 et le 1er décembre 1989, qualifié de globalement "insatisfaisant" le travail de ce dernier. Dans ses observations détaillées datées du 22 février 1991, le requérant a fait valoir qu'une nouvelle description de son poste était nécessaire et qu'il s'était correctement acquitté des fonctions qui lui avaient été confiées dans le cadre du programme de travail. Dans ses observations datées du 22 mars 1991, le Directeur adjoint, son supérieur au second degré, s'est déclaré d'accord avec l'évaluation du supérieur direct et a accusé le requérant d'un "certain manque d'initiative" face "à l'évolution des besoins de l'Organisation".

3. Dans le rapport d'évaluation portant sur la période allant du 1er décembre 1989 au 1er décembre 1990, le supérieur direct du requérant a continué de qualifier son travail d'"insatisfaisant" et son supérieur au deuxième degré s'est déclaré d'accord avec cette évaluation. Le requérant a, une fois encore, fait valoir qu'une nouvelle description de son poste s'imposait et qu'il s'était correctement acquitté de ses fonctions.

4. Le 1er mai et le 14 juin 1991, il a interjeté appel dans les délais prescrits contre ces deux rapports d'évaluation. Dans son rapport du 24 février 1993, le Comité d'appel du siège a estimé que, pour ce qui concerne ces deux recours, le processus d'évaluation n'avait été entaché d'aucune irrégularité grave et a recommandé de rejeter les recours du requérant. Dans une lettre du 21 avril 1993, qui constitue la décision entreprise, le Directeur de la PAHO a informé le requérant notamment qu'il suivrait cette recommandation.

5. Le requérant soutient que la description de son poste était dépassée et qu'on ne lui donnait plus de travail qui y correspondît. En réponse, la PAHO fait observer que si cette description avait été révisée, il aurait fallu remplacer le requérant.

6. Celui-ci aurait dû se rendre compte qu'au fil des années les besoins de l'Organisation en matière de recherche scientifique évolueraient et qu'il serait appelé dans son travail à faire face à de nouveaux problèmes. Dans les rapports d'évaluation, ses supérieurs ont évoqué certains défauts dont surtout son manque d'initiative, et rien dans le dossier ne permet de mettre leur bonne foi en doute ou de penser que leur appréciation était entachée de partialité. Le requérant s'est vu donner la possibilité d'exprimer son avis sur ce point et ses observations figurent dans les rapports. Dans ces circonstances, le Tribunal ne peut que rejeter la demande du requérant tendant à faire retirer ses rapports de son dossier.

Sur la procédure de réduction d'effectif

7. Par lettre du 26 août 1991, le chef du personnel a informé le requérant que son poste serait supprimé à compter du 31 décembre 1991 en vertu de l'article 1050 du Règlement du personnel, que son contrat prendrait fin en

application de l'article 1040 et qu'une procédure de réduction d'effectif serait engagée sous peu.

8. Les principes sur lesquels reposent les mesures arrêtées par le Directeur sont énoncés en détail dans l'article 1050.2 du Règlement du personnel et lesdites mesures sont formulées dans les paragraphes II.9.250 à 375 du Manuel. L'article 1050.3 dispose par ailleurs que les résiliations prévues en vertu de l'article 1050 sont subordonnées à un préavis.

9. Le comité ad hoc de réduction des effectifs institué pour examiner le cas du requérant a fait une première fois rapport au Directeur de l'Organisation par lettre du 8 octobre 1991. Il y déclarait qu'il "n'avait pas été en mesure de trouver un autre poste" pour le requérant dans la même catégorie professionnelle, que ce soit à son grade ou au grade immédiatement inférieur. Ayant été informé des conclusions de ce rapport, le requérant a demandé au chef du personnel, par mémorandum du 26 novembre 1991, que sa candidature soit examinée pour diverses autres catégories professionnelles qu'il indiquait. Dans un second rapport adressé au chef du personnel sous forme d'une lettre datée du 13 janvier 1992, le comité a fait savoir qu'il n'avait pas réussi à trouver de poste convenant au requérant. Par lettre du 19 février 1992, le chef du personnel a informé le conseil du requérant que le comité avait "mené à bien sa tâche", mais que ses conclusions n'avaient pas amené à modifier la situation du requérant.

10. Dans son second rapport, le comité avait précisé qu'après avoir examiné "la classification commune des catégories professionnelles et le fichier du personnel de la PAHO" il "n'avait pu trouver aucun poste au sein de l'Organisation" dans quatre catégories qu'il indiquait. Cette liste reprenait les catégories que le requérant avait énumérées, sauf une. A propos de cette dernière - "la catégorie des statisticiens" -, le comité a déclaré :

"... après avoir pris connaissance des qualifications et de l'expérience de M. Ortiz, le comité a estimé que celui-ci n'était pas apte à assumer les fonctions correspondant à cette catégorie professionnelle au sens du paragraphe II.9.360.1 du Manuel. Cette disposition établit en effet que pour être réputé 'apte' à exercer certaines fonctions, le ou la fonctionnaire devra avoir 'déjà occupé un poste dans l'autre catégorie professionnelle, et ce dans le même grade que le poste supprimé ou dans un grade immédiatement inférieur pendant une année au moins au cours des quinze années précédentes'. M. Ortiz n'a occupé aucun poste de ce type au cours des quinze dernières années."

11. Sur ce point, le comité a commis une erreur. Selon le paragraphe II.9.360.1 du Manuel, une demande en vue de concourir pour des postes relevant d'une autre catégorie professionnelle

"ne reçoit une suite favorable que si le candidat, compte tenu de ses qualifications et de son expérience, est manifestement apte à s'acquitter des fonctions propres à cette catégorie"*.

Le paragraphe stipule en outre que :

"[Le candidat] sera présumé apte à assumer de telles fonctions pour autant qu'il ou elle ait déjà occupé un poste dans l'autre catégorie professionnelle, et ce dans le même grade que le poste supprimé ou dans un grade immédiatement inférieur pendant une année au moins au cours des quinze années précédentes." (Traduction du Greffe).

Mais malgré cette présomption, le comité a le pouvoir d'appréciation voulu pour estimer qu'un candidat est apte aux fonctions propres à la catégorie en question, en se fondant sur ses qualifications et son expérience effectives. En l'espèce, le comité n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation et la procédure de réduction des effectifs n'a pas été correctement appliquée. Il faut donc la reprendre.

12. Le 10 septembre 1991, le conseil du requérant a introduit en son nom un appel contre le préavis de résiliation d'engagement du 26 août 1991 en arguant que "la procédure de réduction d'effectifs n'était pas intervenue avant le préavis de résiliation d'engagement". Dans son rapport daté du 24 février 1993 et mentionné au considérant 4 ci-dessus, le Comité d'appel du siège a en outre estimé, pour ce qui a trait à cet appel, que, du fait que "l'administration avait correctement appliqué la procédure de réduction d'effectifs", il ne voyait pas "de motif pour réintégrer l'appelant". Par la décision contestée du 21 avril 1993, le Directeur a également informé le requérant qu'il faisait sienne la recommandation du comité et rejetait son appel.

13. Le requérant soutient que le préavis daté du 26 août 1991 est nul et non avenue. La PAHO, quant à elle, fait valoir que ce préavis a été expressément notifié "sous réserve de l'application de la procédure de réduction des effectifs".

14. L'argumentation de l'Organisation ne peut être retenue. Un préavis notifié en vertu de l'article 1040 du Règlement du personnel qui traite de la fin des engagements temporaires ne s'applique pas lorsque c'est l'article 1050 qui est invoqué. En outre, conformément au paragraphe II.9.360 du Manuel, si un fonctionnaire dont le poste a été supprimé ne reçoit aucune offre d'engagement pour un autre poste, une mesure définitive est prise pour mettre fin à son engagement, conformément à l'article 1050 du Règlement du personnel. Comme l'a affirmé le Tribunal dans le jugement 1045 (affaire Mitastein), au considérant 3 :

"Les modalités de cette procédure sont énoncées dans le détail dans le Manuel ... et il en ressort clairement que les règles en vigueur excluent la possibilité de résilier un engagement avant que la procédure de réduction d'effectifs ait abouti."

Il a en outre estimé dans le jugement 1193 (affaire de Anda), au considérant 12 que :

"Lorsqu'un poste est supprimé, le respect de la procédure de réduction d'effectifs est une condition préalable à la résiliation de l'engagement du titulaire."

15. Le requérant n'ayant pas reçu de préavis valide au sens de l'article 1050.3, son contrat a donc implicitement été renouvelé et reste en vigueur. Le requérant a droit au versement de son traitement et des allocations qui lui sont dus en vertu de son contrat, déduction faite de toute indemnité ou de tous gains qu'il aura pu percevoir dans l'intervalle.

16. Le Comité de réduction des effectifs s'étant simplement trompé dans son interprétation du Règlement et le requérant n'ayant pas droit dans ces circonstances à des dommages-intérêts pour tort moral, l'octroi d'arriérés de salaire constituera une réparation suffisante. Toutefois, il a droit au versement d'un montant à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur du 21 avril 1993 est annulée.
2. Le requérant est réintégré à compter de la date à laquelle son engagement a pris fin.
3. L'Organisation versera au requérant la totalité du traitement, des allocations et de tout autre avantage qui lui sont dus en vertu de son contrat, déduction faite de toute indemnité ou de tous gains qu'il aura pu percevoir dans l'intervalle.
4. Conformément à l'article 1050 du Règlement du personnel et aux dispositions du Manuel, l'Organisation appliquera au requérant la procédure de réduction des effectifs.
5. L'Organisation lui versera la somme de 3 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
6. Les demandes du requérant sont rejetées pour le surplus.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-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 13 juillet 1994.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner