

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire BARDI CEVALLOS

Jugement No 1525

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Hugo Bardi Cevallos le 8 novembre 1995 et régularisée le 10 novembre, la réponse de l'UNESCO en date du 11 décembre 1995, la réplique du requérant du 15 janvier 1996 et la duplique de l'Organisation du 12 février 1996;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, 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. Le requérant, ressortissant d'El Salvador né le 19 août 1937, est entré au service de l'UNESCO, en janvier 1981, en qualité de chef adjoint de la Division des bâtiments du Bureau des services généraux (GES/BM) au grade P.4.

Ce poste a été mis en réserve en janvier 1986 dans le cadre d'une réduction d'effectifs consécutive au retrait de certains Etats membres de l'Organisation. Le 1er mai 1986, le requérant a été muté à un poste temporaire financé par le Fonds d'utilisation des locaux du siège. Le 1er mars 1988, il a été muté à un autre poste (GES-951), financé par le même fonds et expressément créé en vue de son redéploiement.

En avril 1990, il a dénoncé des irrégularités dans la gestion des contrats d'entretien dont il assurait la supervision, deux entreprises n'ayant pas - selon lui - effectué le total des heures pour lesquelles elles étaient payées.

Le 1er décembre 1990, il a été affecté, en raison de la suppression de son poste, à un poste d'administrateur au sein du Bureau de coordination des activités opérationnelles, devenu depuis lors le Bureau des relations avec les sources de financement extrabudgétaires (BER). Ce poste (BER-951) était, lui aussi, financé par le Fonds d'utilisation des locaux du siège. Afin d'assurer le financement par ce fonds des travaux de conservation des bâtiments, une politique de réduction des coûts en personnel a été engagée. C'est ainsi que le poste BER-951 a été supprimé en date du 31 décembre 1993.

Chargé d'examiner la situation du requérant, le Comité consultatif du cadre des services organiques, dénommé le SPAB d'après son titre anglais, s'est réuni le 15 février 1994. Il a alors relevé que l'Organisation n'avait pas fait tous les efforts possibles pour redéployer le requérant à un poste approprié, et a en conséquence demandé au Bureau du personnel (PER) de fournir une liste complète des postes vacants. Réuni à deux reprises encore, le Comité a suspendu l'examen du cas, le Bureau du personnel n'ayant pas fourni l'information requise.

A partir du 1er janvier 1994, le contrat du requérant a été renouvelé de trois mois en trois mois. Par mémorandum du 29 juillet, le directeur du Bureau du personnel l'a informé que son contrat prendrait fin le 30 septembre 1994, et lui a proposé de bénéficier des dispositions réglementaires relatives à une cessation de service négociée, se traduisant notamment par l'octroi d'une indemnité de licenciement majorée de 50 pour cent; il devait s'engager en retour à ne formuler aucune contestation contre l'UNESCO. Par un mémorandum du 4 août, le requérant a décliné cette offre. Il a présenté le même jour une réclamation auprès du Directeur général contre la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà du 30 septembre 1994.

Suite à un entretien entre le requérant et un administrateur du personnel, le directeur du personnel l'a informé, par mémorandum du 30 septembre 1994, que son contrat serait prolongé jusqu'au 31 décembre 1994, ce mémorandum constituant le préavis de licenciement de trois mois. Le directeur du personnel réitérait à cette occasion l'offre de cessation de service négociée.

Par mémorandum du 28 octobre, le requérant a présenté une nouvelle réclamation auprès du Directeur général

contre la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 décembre 1994. N'ayant reçu aucune réponse, le 2 décembre 1994, il a introduit un recours devant le Conseil d'appel contre ladite décision. Dans son avis daté du 27 juin 1995, le Conseil a recommandé au Directeur général d'annuler la décision contestée et de renouveler l'engagement du requérant avec effet rétroactif au 1er janvier 1995. Par une lettre du 22 septembre 1995, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général a confirmé la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant au-delà du 31 décembre 1994.

B. Le requérant soutient qu'il a été victime du parti pris de l'Organisation à son égard. En effet, peu de temps après qu'il eut révélé les irrégularités dans la gestion des contrats d'entretien dont il assurait la supervision, l'administration a supprimé son poste dans le seul but, selon lui, de mettre fin à ses services; en outre, elle n'a mené aucune enquête à propos des irrégularités dénoncées. Dès le mois de juin 1990, son supérieur hiérarchique, le directeur du Bureau des services généraux, a tenté de mettre fin à ses services en proposant une prolongation de son contrat de deux mois seulement. En proposant au requérant une cessation de service négociée à la condition qu'il renonce à tout recours, l'Organisation a tenté de dissimuler le détournement de pouvoir dont il a été victime.

Le requérant soutient également que la défenderesse n'a pas fait tous les efforts possibles pour le réaffecter à un autre emploi, et qu'il n'a pas été associé aux tentatives faites en ce sens.

Il invoque enfin un vice de procédure. Il y aurait eu en effet obstruction dans le bon fonctionnement du SPAB, qui a suspendu l'examen du cas à trois reprises pour manque d'information et n'a donc pas été à même de donner son avis. Certes, il existe une jurisprudence selon laquelle, lorsqu'un organe consultatif ne formule pas de recommandation, la décision définitive appartient au Directeur général; mais elle ne s'applique pas en l'espèce.

Le requérant réclame l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration à compter du 1er janvier 1995; le renouvellement de son contrat jusqu'au 19 août 1997, date à laquelle il atteindra l'âge de soixante ans; l'octroi de dommages et intérêts, qu'il évalue à 2 000 dollars des Etats-Unis, pour le préjudice moral subi; et le versement de 15 000 francs français à titre de dépens.

C. La défenderesse soutient que la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant a été prise pour des raisons objectives. Le poste GES-951, dont le requérant était anciennement titulaire, a été aboli dans le cadre d'une mesure générale de réduction du nombre de postes au siège. Si le requérant n'avait formulé aucune autre critique à propos des irrégularités dans la gestion de contrats d'entretien, c'est que les manquements constatés avaient été régularisés. Le commissaire aux comptes de l'UNESCO n'a d'ailleurs relevé aucune anomalie à ce sujet. Le requérant n'a pas contesté à l'époque la mesure de suppression de son poste ni son transfert sur un autre, et est aujourd'hui forcé pour le faire. Son supérieur hiérarchique avait proposé une prolongation de son contrat de deux mois dans l'attente de l'examen par le Directeur général de la situation d'ensemble au sein de l'Organisation.

La défenderesse affirme qu'elle a fait tout son possible pour affecter le requérant à un emploi correspondant à ses qualités et cite différents postes auxquels il avait été envisagé de le muter. Cependant, en raison de sa formation d'ingénieur civil, aucun poste ne lui a convenu.

En ce qui concerne la procédure de cessation de service du requérant, la défenderesse affirme que le SPAB a dépassé ses prérogatives, et que la jurisprudence dont fait état le requérant s'applique en l'espèce. Bien qu'un engagement de durée définie prenne fin sans préavis ni indemnité, le Directeur général avait jugé opportun de proposer une indemnité de licenciement au requérant; en outre, l'article 9.1.2 du Statut du personnel, relatif à la cessation de service, interdit à l'agent de contester la décision de mettre fin à son engagement.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que ce n'est qu'en apprenant le non-renouvellement de son contrat qu'il a eu intérêt à présenter une réclamation; il n'est donc pas forcé. Il souligne à nouveau la coïncidence de sa divulgation d'irrégularités dans la gestion de contrats d'entretien avec la suppression de son emploi. L'argument selon lequel le commissaire aux comptes n'aurait relevé aucune anomalie est dénué de tout fondement, car celui-ci ne vérifie pas si les prestations fournies sont conformes aux termes des contrats. Le requérant réaffirme que l'administration n'a pas fait les efforts requis pour l'affecter à un autre poste et que la procédure de cessation de service a été viciée. Il maintient que le Directeur général a cherché à "acheter" son silence.

E. Dans sa duplique, la défenderesse soutient à nouveau que les supérieurs hiérarchiques du requérant n'avaient pas de raison de le sanctionner, et que son transfert a été décidé pour des raisons objectives et dans le cadre d'une réorganisation des services. Il en va de même pour la suppression du poste BER-951 qui, d'abord financé par des

ressources extrabudgétaires, avait été aboli en raison de contraintes financières. La défenderesse réaffirme que le requérant est aujourd'hui forcé pour contester ces mesures. Elle soutient que, s'il y avait eu un décalage entre les obligations stipulées dans les contrats d'entretien et les factures présentées, le commissaire aux comptes l'aurait relevé. Elle réaffirme avoir fait tous les efforts possibles pour réaffecter à un poste approprié le requérant, dont elle a prolongé le contrat, dans cette attente, jusqu'au 31 décembre 1994. Elle conteste à nouveau le vice de procédure dont fait état le requérant.

CONSIDERE :

1. Dans son premier moyen, le requérant fait valoir que la suppression du poste qu'il occupait (GES-951) en décembre 1990 serait illégale, ce qu'il appartiendrait au Tribunal de constater.

Pour n'avoir pas été entreprise lors de son prononcé, la mesure est devenue définitive, de sorte que sa légalité ne peut pas être remise en cause; cette décision n'a pas non plus été attaquée par écrit dans la procédure interne, objet de la présente requête, de sorte que l'exigence de l'épuisement des instances internes n'a pas non plus été respectée (article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal). En tant que tel, le moyen est donc irrecevable; le requérant n'en est pas pour autant privé de la faculté d'exposer le déroulement des faits qui ont précédé la décision présentement entreprise.

Les conclusions de la défenderesse, qui tendent à certaines constatations, apparaissent en réalité comme des motifs et n'ont pas de portée propre; des conclusions reconventionnelles ne seraient pas recevables.

2. Le requérant conteste une décision du Directeur général de ne pas renouveler son contrat d'engagement de durée définie.

Selon la jurisprudence constante, une telle décision - comme du reste celle de supprimer un poste - relève du pouvoir discrétionnaire; elle ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit ou si des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin si un détournement de pouvoir est établi : voir notamment le jugement 1492 (affaire Perkins) et la jurisprudence y citée.

Le requérant, en se référant à cette limitation du pouvoir d'examen, soutient d'une part que la décision entreprise consacrerait un détournement de pouvoir - parce qu'elle tendrait à des fins autres que la protection des intérêts de l'Organisation -, d'autre part qu'elle aurait été adoptée à la suite d'une grave violation des règles de la procédure.

Ce second moyen se révélant fondé, le Tribunal n'a pas à examiner le premier.

3. D'après la disposition 104.1 b) (x) du Règlement du personnel, le Comité consultatif des cadres (SPAB) doit donner un avis au Directeur général sur "les non-renouvellements d'engagements après cinq années de service ou plus au sein de l'Organisation".

La disposition 104.1 prévoit à l'alinéa n) ce qui suit :

"Le rapport de chaque comité doit contenir la ou les recommandations formulées par celui-ci et un bref exposé des motifs de chaque recommandation. Il est fait mention au rapport, si un ou plusieurs membres le désirent, des votes de minorité et des opinions dissidentes. Ce rapport doit être signé par le Président et les membres."

En outre, l'alinéa o) de cette disposition charge le Directeur général d'établir un règlement intérieur des comités.

La procédure à suivre devant le SPAB est régie par un Règlement intérieur des Comités consultatifs des cadres, dont la version du 20 novembre 1967, en vigueur lors de l'examen du cas du requérant, comportait notamment les dispositions suivantes :

"5. Un Comité peut entendre, s'il le juge bon, les personnes dont il examine le cas, et d'autres membres du personnel qui lui paraissent en mesure de fournir des informations pertinentes.

...

10. Lorsqu'un Comité s'estime suffisamment éclairé, le président déclare la discussion close. Les personnes qui ne font pas partie du Comité, à l'exception du secrétaire, se retirent pendant que le Comité délibère.

11. Le secrétaire établit un rapport pour chaque séance énonçant les conclusions formulées par le Comité et comportant, le cas échéant, un exposé des motifs sur lesquels elles se fondent. Ce rapport est signé par le président et contresigné par les membres. Il doit notamment signaler :

- (a) si chaque conclusion a été adoptée à l'unanimité ou à la majorité,
- (b) toute opinion divergente dont un membre a demandé qu'il soit fait mention.

...

13. Les avis et recommandations de chaque Comité au Directeur général sont constitués par le rapport signé des débats, qui sera transmis par le président du Comité intéressé au Directeur du Bureau du personnel. Avant de prendre une décision sur une question au sujet de laquelle un Comité lui a donné des avis, le Directeur général peut la renvoyer pour nouvel examen à un Comité composé, dans la mesure du possible, des mêmes membres."

Il est incontesté que ces dispositions sont applicables en l'occurrence.

Dans le cas particulier, le SPAB saisi du cas du requérant s'en est occupé à trois reprises, comme le montrent les procès-verbaux de ses séances. Le 15 février 1994, il constatait que tous les efforts de redéploiement n'avaient pas été effectués. Il a demandé au Bureau du personnel une liste des postes disponibles au siège et sur le terrain, en vue de faire ultérieurement une proposition. Le 5 avril 1994, il a décidé de différer le traitement du cas, faute d'avoir reçu les informations nécessaires de la part de l'administration. Enfin, le 14 juin 1994, il a considéré qu'il n'avait point reçu les informations suffisantes lui permettant d'apprécier si tous les efforts raisonnablement exigibles avaient été entrepris pour redéployer le requérant; il regrettait, en particulier, qu'aucune personne du Bureau du personnel n'ait été à même de le renseigner sur la manière dont le requérant aurait été associé aux recherches en vue de lui redonner un emploi; il a, en conséquence, formellement décidé de suspendre l'examen du cas. Le Directeur général a ensuite statué sans avoir obtenu l'avis demandé au SPAB.

Il résulte de ce qui précède que le SPAB n'a point renoncé à émettre un préavis, mais avait seulement différé l'émission de cet avis, en suspendant la procédure devant lui.

L'Organisation a fait valoir, d'une part, que, selon la jurisprudence du Tribunal (jugements 969 (affaire Navarro) et 1289 (affaire Enamoneta)), le Directeur général pouvait se passer de l'avis d'un organe consultatif, lorsque celui-ci renonçait à le formuler, et qu'en outre, en l'espèce, le SPAB a excédé ses compétences.

Les jugements cités par l'Organisation n'ont pas la portée que celle-ci leur attribue. Dans le jugement 969, qui concernait une révocation pour faute grave, le Comité d'appel, chargé de formuler une recommandation, avait établi un rapport dans lequel figurait l'avis de ses membres; celui-ci apparut suffisant pour permettre au Directeur général de former son opinion, après avoir "en fait ... tenu compte du rapport du Comité" (considérant 21). Dans le jugement 1289, qui concernait l'UNESCO et l'avis du SPAB, le Tribunal a constaté qu'il existait un avis exprimé par la Commission et relaté au procès-verbal, sous forme de "recommandation", et le Tribunal a considéré qu'il s'agissait là, "incontestablement d'un avis définitif et nullement provisoire" (considérant 6). Ainsi, dans les deux précédents invoqués, l'organe consultatif s'était prononcé définitivement, ce qui n'est précisément pas le cas en l'espèce, où le SPAB n'a pas voulu émettre d'avis, mais au contraire suspendre la procédure, en vue d'obtenir davantage d'informations de l'administration.

Contrairement à ce que soutient l'Organisation, ce faisant, le SPAB n'a pas outrepassé ses compétences; elle n'a du reste pas tâché de démontrer en quoi il l'aurait fait. Il résulte clairement des dispositions citées ci-dessus que le SPAB est chargé de procéder à un sérieux examen matériel des questions qui lui sont soumises. On ne voit pas en quoi il aurait excédé ses compétences en répétant ses demandes tendant à l'obtention d'indications supplémentaires sur les possibilités de redéploiement du requérant et sa collaboration à la recherche d'une solution.

Dans ces conditions, le Directeur général a statué prématurément, avant d'avoir attendu la fin de la procédure de consultation. Celle-ci, édictée dans l'intérêt de l'Organisation et des fonctionnaires, ne représente pas une vaine formalité, mais un mécanisme destiné à trouver une solution équitable, en l'occurrence, au problème du redéploiement d'un fonctionnaire ayant consacré de nombreuses années au service de l'Organisation. A d'autres

occasions, le Tribunal a déjà relevé que le fonctionnement des organes consultatifs n'était pas une vaine formalité (jugement 352 (affaire Peeters No 2), considérant 5). Dans le jugement 232 (affaire Diaz), qui concernait le Comité consultatif du cadre organique de l'UNESCO, le Tribunal a rappelé que "le Comité consultatif était libre d'apprécier s'il était suffisamment documenté et s'il était utile ou non, pour la manifestation de la vérité, d'entendre des témoins...". Dans le jugement 1298 (affaire Ahmad No 2), dans un domaine voisin, le Tribunal a vu une grave violation d'une règle de procédure dans le fait que, avant de décider de ne pas renouveler un contrat, l'Organisation n'avait pas demandé le rapport d'évaluation exigé par le Règlement du personnel, en considérant qu'un tel rapport était "indispensable avant de prendre une décision de non-renouvellement" (considérant 10).

Cette violation doit donc entraîner l'annulation de la décision attaquée.

Dès lors que la procédure n'a pas été régulièrement suivie, la cause n'est pas en état pour permettre de juger la contestation sur le fond.

4. Il s'ensuit que, en l'absence d'une décision valable mettant fin à l'engagement du requérant, les relations contractuelles qui le lient à l'Organisation perdurent et qu'il a droit aux prestations de celle-ci depuis la date à laquelle ses fonctions ont cessé. Il appartient à l'Organisation de prendre une décision sur sa réintégration. En effet, le requérant est un fonctionnaire ancien et il n'est pas certain que son engagement aurait pris fin si les règles de procédure avaient été respectées. Une nouvelle décision de non-renouvellement ne pourrait être prise que dans le respect des règles de procédure et de fond qui la régissent.

Les conséquences des irrégularités de procédure ont causé au requérant un tort moral qui mériterait réparation. Toutefois, l'octroi d'un plein traitement depuis la cessation des fonctions, sans obligation d'imputer les avantages résultant de ce que le fonctionnaire n'a pas été tenu de fournir ses services, apparaît une réparation suffisante : voir, à ce sujet, en particulier, les jugements 1371 (affaire Ortiz) et 1447 (affaire Berg), et, sur le problème de la réintégration en cas de décision injustifiée de mettre fin à un engagement, les jugements 1317 (affaire Amira), considérant 38, 1323 (affaire Morris No 2), 1342 (affaire Baliga), 1350 (affaire Blinder), 1351 (affaire Li), 1298 et 1361 (affaires Ahmad No 2 et No 4), 1362 (affaire Bluske), 1376 (affaire Mussnig), 1384 (affaire Wadie), 1386 (affaire Bréban) et 1395 (affaire Walter).

5. Obtenant gain de cause pour l'essentiel, le requérant a droit au remboursement de ses dépens, que le Tribunal fixe au montant demandé, qui ne lui paraît pas disproportionné.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 22 septembre 1995 est annulée.
2. Le requérant est renvoyé devant l'Organisation pour que soit réexaminé son droit au renouvellement de son contrat.
3. L'UNESCO versera au requérant les traitements, allocations et autres indemnités qui lui sont dus à compter du 1er janvier 1995 et jusqu'à la date de la décision que prendra le Directeur général conformément au point 2 ci-dessus.
4. Elle versera au requérant 15 000 francs français à titre de dépens.
5. Le surplus de ses demandes est rejeté.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner

