

CINQUANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire GAYDAR

Jugement No 581

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par M. Victor Hugo Gaydar le 11 mars 1983, la réponse de la PAHO datée du 3 juin, la réplique du requérant du 18 août et la duplique de la PAHO en date du 3 octobre 1983;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1040, 1050 et 1230.8 du Règlement du personnel de la PAHO et les dispositions II.9.250, 260, 270, 280, 320, 340 et 360 du Manuel de l'OMS;

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 suivants :

A. Le requérant, ressortissant argentin, est entré au service de la PAHO au Centre panaméricain des zoonoses, connu sous le nom de CEPANZO, à Ramos Mejía, Buenos Aires en 1975, en vertu d'un contrat de durée déterminée de chauffeur au grade G.2. Sa nomination a été renouvelée chaque année; au moment des faits, elle devait expirer le 31 décembre 1980. En novembre 1979, le recrutement a été interrompu pour tous les postes de la catégorie des services généraux vacants au CEPANZO. Le 30 septembre 1980, le Conseil de direction de la PAHO décida de diminuer le budget du CEPANZO. Le Comité exécutif créa au siège, à Washington, un groupe de travail qui, dans son rapport du 31 octobre, recommanda la suppression de 22 postes, dont un de chauffeur G.2. Un groupe de travail mixte, nommé par le Directeur et comprenant des représentants du personnel, étudia les recommandations et conclut, dans son rapport du 7 novembre, à la suppression, sur les deux postes de chauffeur alors pourvus, du poste occupé par le requérant. Il fut mis fin à ses services le 10 décembre 1980 aux termes de l'article 1050 du Règlement du personnel ("Suppression de postes et réduction des effectifs"). S'appuyant sur l'article 1230.8 du Règlement, il saisit vainement le Comité d'enquête et d'appel de zone, puis celui de la PAHO à Washington. Sur la base d'une recommandation formulée le 5 octobre 1982 par la majorité, le Directeur rejeta l'appel par une décision du 3 décembre 1982, que le requérant reçut le 13 décembre et qu'il attaque devant le Tribunal de céans.

B. Le requérant soutient que la PAHO a agi à la hâte et n'a pas appliqué correctement les règles relatives aux réductions d'effectifs. 1) Selon la section II.9.250 du Manuel, "le nombre des postes autorisés peut être diminué en cas de réduction des fonds disponibles" (traduction du greffe). La PAHO a supprimé plus de postes que les réductions de crédits ne le justifiaient. Les économies devaient atteindre 1.368.000 dollars des Etats-Unis, mais le fait de ne pas pourvoir 24 postes vacants épargnait de toute façon 876.000 dollars, si bien que 14 des 22 postes supprimés auraient pu être maintenus. 2) Il est dit à la disposition 260 "... les bureaux devront ... déterminer quels postes doivent être supprimés" (traduction du greffe), et régler d'autres questions. En fait, les décisions ont été prises à Washington. Si le Manuel laisse la décision aux bureaux locaux, c'est parce qu'on entendait que tous les facteurs - qui sont le mieux connus sur place - soient gardés présents à l'esprit. 3) Il y a également inobservation de la disposition 270 : la détermination des postes à supprimer incombe "au fonctionnaire responsable du fonctionnement du bureau" (traduction du greffe). 4) Il est dit à la disposition 280.1 que "les agents occupant des postes pourvus par recrutement local ne peuvent entrer en concurrence qu'avec des fonctionnaires analogues dans la même zone de migrations pendulaires" (traduction du greffe). A Buenos Aires, il y a également un bureau de zone de la PAHO et le poste du requérant devait être pourvu par recrutement local. Si l'on avait regroupé tous les postes G.2 de la "zone de migrations pendulaires", son ancienneté et la qualité de son travail - ce sont les critères prescrits à la disposition 320 - lui auraient garanti un poste. 5) Selon la disposition 340, il faut si possible offrir une nouvelle affectation aux agents qui donnent satisfaction. Aucun des 24 postes vacants ne fut offert aux 22 membres du personnel en surnombre. 6) D'après la disposition 360, les agents de cette catégorie doivent être préférés aux candidats extérieurs lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes vacants appropriés durant les douze mois suivant la fin des services. Des avis de vacance de poste ont été publiés et des postes pourvus dans cet espace d'une année sans

qu'aucun des 22 agents s'en vit offrir un. 7) Il aurait fallu commencer par revoir le classement des postes. Si celui du requérant aurait dû être de grade G.3, il était erroné de l'opposer à des titulaires de poste G.2. Il demande sa réintégration, avec paiement rétroactif du traitement, ou une compensation financière adéquate, ainsi que des dommages intérêts, ses dépens et toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée. Il demande aussi que "réparation soit accordée aux 22 membres du personnel du CEPANZO qui furent victimes d'une réduction d'effectifs illicite".

C. La PAHO répond qu'elle devait supprimer de nombreux postes étant donné surtout une augmentation inattendue des frais courants, et exécuter les décisions de politique générale prises par le Conseil de direction. En vertu de l'article II paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal n'a pas compétence pour censurer la politique d'une organisation. Le requérant aurait pu être licencié en application de l'article 1040 du Règlement : "... Les engagements temporaires ... prennent fin automatiquement lors de l'achèvement de la période de service convenue...", voire en vertu de l'article 1050.1 : "L'engagement temporaire ... à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé." Toutefois conscient des situations pénibles que les réductions provoqueraient, le Directeur choisit d'appliquer les règles relatives à la réduction d'effectifs (article 1050.2, 3 et 4 du Règlement et disposition II.9 du Manuel), quand bien même ces textes ne s'appliquent que lorsqu'un poste de durée illimitée qui se trouve occupé est supprimé" (1050.2). Le requérant avait un poste "de durée limitée", le CEPANZO étant un projet établi par accord avec un gouvernement et bénéficiant de contributions de celui-ci; comme il s'agissait d'un poste "de projet", personne ne pouvait s'attendre à son maintien continu. Le requérant accepta un règlement avec paiement d'une indemnité versée en vertu de l'article 1050 du Règlement - 6.773 dollars - qu'il n'aurait pas obtenue autrement et il ne peut pas revenir sur ce point. En tout état de cause, il n'y a eu ni violation du Règlement, ni vice dans l'exercice du pouvoir d'appréciation du Directeur. La procédure sauvegardait les intérêts du personnel : ainsi, le groupe de travail mixte comprenait des représentants du personnel de la PAHO et du CEPANZO. Les uns comme les autres connaissaient les postes vacants et recommandèrent d'ailleurs la suppression de certains d'entre eux. Les critères de l'ancienneté et de la qualité du travail ont été respectés : le groupe mixte constata que l'autre chauffeur G.2 accomplissait ses tâches mieux que le requérant. Aucune nouvelle affectation n'était possible aux termes de la disposition II.9.340 du Manuel puisqu'aucun poste analogue n'était disponible. L'argument formulé sous 7) à l'alinéa B ci-dessus est sans pertinence en l'absence d'une conclusion relative au reclassement du poste et les résultats d'un réexamen sont de simples conjectures. La PAHO prie le Tribunal d'écarter la requête comme non fondée.

D. Le requérant développe son argumentation dans sa réplique. Le non-reclassement des postes au CEPANZO est pertinent car certains des membres du personnel licenciés auraient pu être maintenus en fonctions. Le requérant avait eu des contrats pendant plus de cinq ans et il avait ainsi un "poste de durée illimitée" au sens de l'article 1050.2 du Règlement. Il est absurde de dire qu'il n'avait aucun espoir de continuité. Les postes au CEPANZO, qui existaient depuis des années, ne sont pas "temporaires", qu'ils relèvent d'un projet ou non. La jurisprudence du Tribunal confirme cette thèse. En cas d'incertitude, le Règlement doit être interprété en faveur du fonctionnaire. Les dispositions relatives aux réductions d'effectifs étaient applicables et elles n'ont pas été respectées. Rien ne prouve l'absence d'un poste analogue à celui du requérant dans la zone de migrations pendulaires : l'administration a omis de tenir compte de la totalité de cette zone. Le fait que le Directeur appliquait la politique de la PAHO ne le libère pas de son devoir de rechercher d'autres emplois. L'acceptation d'une indemnité par un agent ne décharge pas l'administration de son obligation d'appliquer les règlements équitablement. Le groupe de travail mixte a simplement légitimé une action prédéterminée.

E. Dans sa duplique, la PAHO développe ses arguments et répond à la réplique. Elle maintient en particulier que la procédure de réduction des effectifs a été suivie correctement et équitablement, bien qu'elle ne fût pas applicable à strictement parler. Les deux groupes de travail, qui comprenaient des représentants élus du personnel du CEPANZO qui ont entériné à l'unanimité les recommandations, ont considéré minutieusement chaque suppression de poste. Le CEPANZO est une institution indépendante, qui ne procède pas à des échanges de personnel avec la PAHO : l'existence d'un poste analogue dans la zone de migrations pendulaires - à supposer que cette zone soit la même, ce qui n'est pas le cas - est dépourvue de toute pertinence. Le requérant a reçu un long préavis et une compensation généreuse. La décision relevait du pouvoir discrétionnaire et n'est entachée d'aucun des vices qui permettraient au Tribunal de l'annuler. Les conclusions sont mal fondées.

CONSIDERE :

1. Le requérant demande au Tribunal d'enjoindre à la PAHO de le réintégrer dans son ancien emploi de chauffeur, avec paiement du traitement rétroactivement à compter de décembre 1980 ou, à défaut, de lui accorder une

compensation en espèces, des dommages-intérêts pour le tort moral et professionnel ainsi que les tensions nerveuses subies et ses dépens.

2. Le requérant a été au service de la PAHO en vertu de contrats de durée déterminée successifs à partir du 2 janvier 1975 en qualité de chauffeur de grade G.2 au CEPANZO, à Ramos Mejía, Argentine. Pour des considérations d'ordre budgétaire, son poste 3431 a été supprimé le 10 décembre 1980. Il soutient qu'il a été mis fin à ses services au mépris des articles 1050.1 et suivants du Règlement du personnel et des dispositions II.9.250 et suivantes du Manuel.

Sur l'application de l'article 1050.2 du Règlement

3. La PAHO affirme que, du moment que le requérant a accepté librement, de son plein gré, l'indemnité prévue à l'article 1050.4 du Règlement, il a passé avec elle un accord contractuel, ce qui lui interdit de maintenir ses prétentions. Le Tribunal doit naturellement examiner les circonstances dans lesquelles le paiement a été fait et accepté pour déterminer si le requérant a renoncé ou non à toute prétention qu'il pouvait avoir eue envers l'Organisation du fait de la cessation de ses services. En l'occurrence, le Tribunal a conclu que la simple acceptation par le requérant de ladite indemnité n'équivaut pas à une renonciation à ses prétentions envers la PAHO et ne l'empêche pas de demander réparation.

4. L'article 1050 du Règlement du personnel de la PAHO régit la suppression de postes et les réductions d'effectifs à l'Organisation. L'article 1050.1 concerne la nomination temporaire à un poste de durée déterminée. Quant à l'article 1050.2, il est ainsi conçu :

"Quand un poste de durée illimitée qui se trouve occupé est supprimé, il est procédé à une réduction d'effectifs, conformément aux dispositions fixées par le Directeur général sur la base des principes suivants :"

Dans la mesure où ils sont pertinents, il s'agit des principes suivants :

- i) Le Directeur choisit la personne à conserver parmi les membres du personnel occupant des postes analogues et appartenant à la même classe que celle du poste à supprimer (article 1050.2.1);
- ii) il tient compte de la distinction entre les postes de la catégorie professionnelle et ceux qui sont pourvus par voie de recrutement local (article 1050.2.2);
- iii) il donne la priorité aux membres du personnel engagés à titre de fonctionnaires de carrière sur le personnel temporaire et il peut aussi fixer des priorités parmi les membres de cette catégorie (article 1050.2.3);
- iv) il accorde la préférence selon la qualité du travail et, subsidiairement, l'ancienneté (article 1050.2.4).

5. La PAHO argue que, du moment que le requérant n'occupait pas un poste de durée indéterminé, l'article 1050.2 du Règlement ne lui est pas applicable. Selon elle, le cas relève de l'article 1050.1, de sorte qu'en cas de réduction d'effectifs, il est loisible de mettre un terme à une nomination temporaire à un poste de durée déterminée avant la date d'expiration du contrat si le poste est supprimé; en d'autres termes, pour ce genre d'emploi, la simple suppression du poste suffit à justifier le licenciement. A l'appui de cet argument, elle renvoie à l'article 1050.4 du Règlement, qui prévoit le paiement aux membres du personnel licenciés d'une indemnité selon un barème qui non seulement tient compte des années de service, mais distingue aussi entre le personnel de carrière et les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée.

6. Dans l'affaire Perrone (jugement No 470, rendu le 28 janvier 1982), le Tribunal a étudié l'applicabilité de l'article 1050.2 du Règlement à un membre du personnel dont la nomination de durée déterminée avait été dûment prolongée et estime que l'article 1050.2 du Règlement était applicable pareil cas. Il y a lieu de relever qu'en la présente espèce comme dans l'affaire Perrone, le requérant occupait un poste de durée indéterminée. Ce Tribunal ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion à laquelle il était parvenu dans l'affaire Perrone ou du raisonnement qui y avait conduit. Aussi estime-t-il que l'article 1050.2 du Règlement du personnel est applicable en l'espèce.

Sur la réduction des effectifs

7. Comme il est dit dans le rapport final du groupe de travail mixte du Comité exécutif qui s'est occupé de la

suppression de postes au CEPANZO, le Directeur avait décidé, après consultations, d'appliquer les articles 1050.1, 1050.3 et 1050.4 du Règlement à tous les membres du personnel intéressés, des catégories organique et générale, pour pouvoir leur verser l'indemnité établie par la dernière des règles susmentionnées. En appliquant cette décision, le groupe de travail mixte, composé de représentants du Directeur et de représentants du personnel, avait adopté les critères suivants pour le choix des membres du personnel pour qui une prolongation du contrat n'était pas recommandée :

"a) Pour déterminer les personnes dont le poste serait supprimé, il convient de considérer des postes qui : i) appartiennent à la même catégorie; ii) nécessitent l'exécution de tâches analogues fondées sur la description de poste approuvée le plus récemment; iii) sont situés dans le même lieu d'affectation.

b) Après la détermination des agents entrant en ligne de compte à la suite d'une décision expresse du groupe de travail du Comité exécutif, il sera tenu compte : i) des rapports sur le travail; ii) de l'ancienneté; iii) d'autres facteurs, ces divers éléments étant pris en considération dans cet ordre.

c) Lors de la comparaison des rapports sur le travail, la primauté sera accordée à la rubrique 2.2 "Qualité du travail", portant sur la compétence technique, l'exactitude, l'attention au détail, l'aptitude à résoudre les problèmes et la promptitude à accepter les responsabilités. Sur la base de ces facteurs, le travail est noté : "très bon", "bon" ou "normal". En cas de qualité égale pour l'essentiel, les autres facteurs d'appréciation seront pris en considération, dont les commentaires des chefs hiérarchiques du niveau supérieur."

8. Il s'agit de déterminer si ces critères et leur application par la PAHO violent l'article 1050.2 du Règlement du personnel et les dispositions du Manuel concernant les réductions d'effectifs.

9. La disposition II.9.250 du Manuel définit la "réduction d'effectifs" et précise que l'on peut diminuer le nombre des postes autorisés "en cas de réduction des fonds disponibles" (traduction du greffe). Ce requérant soutient que la réduction a été excessive, la PAHO n'ayant pas tenu compte du fait qu'il y avait 24 postes inscrits au budget mais gelés, représentant un montant de 875.880 dollars des Etats-Unis, qui aurait dû être déduit du montant total de la réduction imposée au budget du CEPANZO, soit 1.368.000 dollars. Il n'appartient pas au Tribunal de mettre en doute la décision du Comité exécutif de la PAHO, qui avait réduit l'effectif du personnel pour des considérations d'ordre budgétaire. Tel n'est pas le rôle du Tribunal. Il est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel. Comme rien ne suggère que la réduction des effectifs n'ait été qu'un moyen d'écarter le requérant sans justification, le Tribunal ne contrôlera donc pas le bien-fondé de la décision de réduire l'effectif du personnel du CEPANZO prise par le Comité exécutif de la PAHO.

10. Selon la disposition II.9.260 du Manuel, quand une réduction de l'effectif s'impose, les bureaux doivent déterminer quels sont les postes à supprimer, définir entre quels titulaires il y aura lieu de choisir, prévoir les modalités du choix, déterminer quels seront les agents touchés par la réduction, offrir à ceux-ci toutes possibilités appropriées d'être placés ailleurs, mettre fin à la relation de travail de ceux qui ne pourront pas l'être et faire en sorte que les intéressés bénéficient de la priorité en cas de réemploi. Dans la mesure où les dispositions II.9.260 et 270 du Manuel confient cette mission aux "bureaux" (disposition 260) ou au "fonctionnaire responsable du fonctionnement du bureau ou de l'unité" (disposition 270), elles entrent en conflit avec l'article 1050.2 du Règlement du personnel, qui charge catégoriquement le Directeur de l'exécution de toute réduction d'effectif. En pareille occurrence, c'est le Règlement du personnel qui prime et les objections avancées par le requérant en vertu des dispositions II.9.260 et 270 du Manuel ne peuvent être retenues.

11. Le requérant fait valoir que la PAHO a mal interprété les termes "personnel analogue", "même zone de migrations pendulaires" et "qualité du travail" qui figurent dans les dispositions II.9.280 et 320 du Manuel. Le groupe de travail mixte a déterminé, sur la base des descriptions de postes, les agents qui constituaient un "personnel analogue". Cela semble être une méthode logique et raisonnable. Quant à l'expression "même zone de migrations pendulaires", elle a été interprétée comme signifiant le même lieu d'affectation, en l'espèce Ramos Mejía. Rien, dans le dossier, n'était l'affirmation selon laquelle, Ramos Mejía et le ressort du district VI de la PAHO étant tous deux dans la province de Buenos Aires, il s'agit là de la même zone de migrations pendulaires. Pour ce qui est de la "qualité du travail", le groupe de travail mixte a tenu compte de la compétence technique, de l'exactitude, de l'attention au détail, de l'aptitude à résoudre des problèmes et de la promptitude à accepter des responsabilités. Le Tribunal ne trouve rien à redire à cette interprétation.

12. Au sujet du moyen de l'inexécution, par la PAHO, de la disposition II.9.340 du Manuel concernant la réaffectation, le Tribunal, pour les raisons mentionnées plus haut, ne censurera pas la décision du Comité exécutif de laisser vacants 24 postes au CEPANZO.

Sur le fond

13. En ce qui concerne la disposition II.9.360 du Manuel, relative au réemploi de membres du personnel dont le contrat est résilié et dont les services ont été satisfaisants - et qui souhaiteraient voir leur candidature à un poste vacant prise en considération durant les douze mois suivant la fin de leur emploi -, le requérant se réfère aux conclusions ci-après de la minorité du Comité d'enquête et d'appel, dans son rapport en date du 5 octobre 1982 :

- i) la reprise, six mois plus tard, des activités mêmes auxquelles il avait été mis fin, ce qui s'était traduit par une réduction d'effectifs;
- ii) l'engagement, immédiatement après, d'au moins une personne étrangère à l'administration sur la base d'un "purchase order" pour remplacer un des agents touchés par la réduction d'effectifs;
- iii) le recrutement signalé à l'heure actuelle de nouveaux fonctionnaires, parmi lesquels il n'y aurait apparemment pas de personnes touchées par la réduction de l'effectif.

A propos des première et troisième constatations, rien n'indique que les activités qui peuvent avoir été reprises au CEPANZO aient été créées, dans les douze mois qui ont suivi la cessation de la relation de travail, une vacance de poste pour une personne ayant les qualifications du requérant ni même qu'il ait souhaité voir sa candidature prise en considération. Quant à la deuxième constatation, elle a trait à une question de politique que le Tribunal n'abordera pas.

14. En conséquence, quand bien même la PAHO a estimé que l'article 1050.2 du Règlement n'était pas applicable au poste du requérant la méthode appliquée par le Directeur pour faire face à la situation créée par les décisions des autorités compétentes de la PAHO et pour indemniser les membres du personnel dont le contrat ne pouvait pas être prolongé répondait en fait à toutes les exigences du Règlement du personnel et des dispositions pertinentes du Manuel. Le requérant n'a donc pas pu établir que la PAHO ne lui aurait pas accordé les prestations auxquelles il a droit en vertu du Règlement du personnel.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 20 décembre 1983.

(Signé)

André Grisel
Devlin
William Douglas
A.B. Gardner