

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire EL MAHJOUB

Jugement No 1213

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Mohamed El Mahjoub le 17 janvier 1992, la réponse de l'OIT du 13 avril, la réplique du requérant du 15 juillet et la duplique de l'Organisation du 30 septembre 1992;

Vu les articles II, paragraphe 1, VII, paragraphe 1, et VIII du Statut du Tribunal et les articles 3.7, 4.6 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

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 libyen né en 1936, est entré au service de l'OIT, le 1er janvier 1985, en vertu d'un contrat de durée déterminée d'un an au grade P.4. Il a été affecté au Service du droit du travail et des relations professionnelles du BIT, à Genève, où il est resté jusqu'au 31 décembre 1989, son contrat ayant été prolongé à plusieurs reprises. Le 1er janvier 1990, il a été transféré au Département de la sécurité sociale, où son contrat a de nouveau été prolongé plusieurs fois, la dernière jusqu'au 31 décembre 1991.

Au cours d'une réunion tenue le 28 juin 1991, la directrice du Département du personnel a proposé au requérant le poste de conseiller régional pour l'administration du travail dans les pays arabes, détaché au Programme régional arabe d'administration du travail à Tunis, connu sous le sigle anglais de RAPLA. La proposition formelle de ce transfert a été faite par l'Organisation au requérant le 30 juillet 1991. Selon cette offre, le requérant aurait bénéficié d'un contrat d'une année à partir du 1er juillet 1991 et devait rejoindre son poste à Tunis le 1er septembre au plus tard. Les conditions qui lui auraient été applicables étaient spécifiées et incluaient une indemnité spéciale correspondant au premier échelon du grade P.5. Dans une note datée du 5 juillet - à laquelle la directrice du Département du personnel a répondu le 23 juillet - et dans une autre du 11 septembre, le requérant a soulevé des objections à la proposition de transfert à Tunis et a demandé à en connaître les raisons. Selon lui, le poste qui lui était proposé était de nature temporaire et son contrat n'était renouvelé que pour six mois. Il a demandé à être mis au bénéfice d'un contrat sans limitation de durée, à recevoir le grade P.5, et que son lieu d'affectation soit Genève. Dans sa réponse en date du 25 septembre, l'Organisation a modifié sa proposition du 30 juillet en offrant au requérant un contrat de deux ans prenant effet au 1er juillet 1991. La date à laquelle il devait rejoindre son nouveau lieu d'affectation était repoussée au 1er novembre 1991.

Le requérant réitéra ses demandes dans une note du 3 octobre. Il fit observer, en outre, que normalement les affectations ont lieu soit au siège de l'Organisation, soit dans des pays où elle a un bureau. Par conséquent, la décision de le transférer à Tunis, où l'Organisation n'a pas de bureau, revenait à lui assigner de manière temporaire les fonctions d'un poste vacant au siège, ce qui était contraire au principe de l'égalité de traitement. Dans sa réponse en date du 22 octobre, l'Organisation précisa au requérant que son transfert à Tunis n'affecterait en rien son statut de fonctionnaire; qu'il était traité de la même manière que tous les autres fonctionnaires en ce qui concerne les conditions de son affectation; qu'il ne remplissait pas encore les critères pour l'octroi d'un contrat sans limitation de durée; enfin qu'il devait se trouver à son nouveau lieu d'affectation le 1er novembre 1991 au plus tard, faute de quoi il serait considéré par l'Organisation comme ayant refusé cette affectation.

Par une note en date du 31 octobre, la directrice du Département du personnel informa le requérant que ses services prendraient fin le 31 décembre 1991.

Entre-temps, le 4 octobre 1991, le requérant a adressé une réclamation au Directeur général, en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, dans laquelle il soutenait qu'il était traité de manière incompatible avec ce statut. Par lettre en date du 23 octobre 1991, la directrice du Département du personnel, agissant au nom du Directeur général, rejeta la réclamation du requérant. C'est cette décision que ce dernier attaque.

B. Le requérant invoque plusieurs moyens à l'appui de sa requête.

Il fait remarquer que depuis qu'il a rejoint le BIT, son contrat a été renouvelé à plusieurs reprises pour des périodes inférieures à un an. Durant la seule année 1991, ce contrat a été renouvelé quatre fois, dont trois pour deux mois. Selon lui, en agissant de la sorte, l'Organisation a violé l'article 4.6 du Statut du personnel, qui prévoit notamment que "Les nominations de durée déterminée sont faites pour une période d'un an au moins et de cinq ans au plus", ainsi que la pratique suivie en la matière. De plus, ce procédé l'a privé de droits qui auraient été les siens si un contrat sans limitation de durée lui avait été accordé.

Il prétend que le poste auquel l'Organisation a décidé de le transférer à Tunis est temporaire et qu'aucune raison de ce transfert ne lui a été fournie.

Il affirme enfin qu'il n'a pas bénéficié du traitement appliqué jusque-là à ses collègues. C'est ainsi que le fonctionnaire qui occupait auparavant le poste offert au requérant a obtenu le grade P.5 et que trois autres fonctionnaires se sont vu accorder des contrats de durée déterminée en tant que conseillers régionaux pour l'administration du travail en Afrique et dans les pays arabes.

Il demande au Tribunal d'ordonner, à titre principal, que lui soit accordé le poste de conseiller régional pour l'administration du travail dans les pays arabes au grade P.5, sur la base d'un contrat sans limitation de durée, conformément à l'article 4.6 c) du Statut du personnel et, subsidiairement, que lui soit accordé le poste de conseiller régional pour les normes internationales du travail dans les pays arabes, mis au concours le 20 novembre 1991.

C. Dans sa réponse, l'Organisation prétend que, aux termes de l'article VIII du Statut du Tribunal, celui-ci n'est compétent que pour ordonner "l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée". Elle en conclut que le Tribunal est incompétent pour connaître de la demande du requérant tendant à ce qu'il soit ordonné à l'Organisation de lui accorder tel ou tel poste. En outre, en ce qui concerne les prolongations de courte durée de son contrat, elle fait valoir que les renouvellements antérieurs à mars 1991 ne peuvent plus être contestés devant le Tribunal étant donné qu'ils n'ont pas fait l'objet de recours internes. De toute façon, loin de faire grief au requérant, les prolongations de courte durée de son contrat lui ont permis de rester en service jusqu'en 1991.

Sur le fond, l'Organisation soutient que les prolongations de courte durée du contrat du requérant étaient justifiées tant sur le plan du droit que sur celui du bien-fondé. L'article 4.6 qu'invoque le requérant se limite à prévoir qu'une nomination de durée déterminée doit être faite pour une période d'un an au moins, mais ne préjuge en rien de la discrétion de l'Organisation de prolonger ce contrat et n'impose pas de durée pour des prolongations d'engagement. D'autre part, il n'existe aucune pratique systématique en la matière. Par ailleurs, le contrat du requérant a été renouvelé sans qu'il y ait eu interruption de service et il a toujours été soumis au Statut du personnel en tant que bénéficiaire d'un contrat de durée déterminée. Enfin, les prolongations de son contrat pour des périodes de moins d'une année étaient liées à son rendement insatisfaisant, comme cela ressort de ses rapports d'évaluation.

En réponse au grief du requérant selon lequel il n'a pas bénéficié du même traitement que ses collègues en ce qui concerne la proposition de transfert à Tunis, la défenderesse fait valoir que le Tribunal de céans a admis à plusieurs reprises que le principe général d'égalité ne signifie pas que tout le personnel doit être traité de façon uniforme. Ce principe se traduit plutôt par la formule suivante : à situations semblables, traitements semblables; à situations différentes, traitements différents. Elle précise que la décision de transférer le requérant à Tunis a été prise en vertu de l'article 3.7 b) du Statut du personnel, après que le Comité des rapports ait recommandé au Directeur général de ne pas renouveler son contrat auprès du Département de la sécurité sociale. Selon elle, il aurait été paradoxal de donner au requérant une promotion alors que ses services étaient insatisfaisants et qu'on envisageait plutôt de ne pas le garder. De plus, étant donné qu'il devait conserver son propre grade, soit P.4, mais aurait reçu une indemnité spéciale correspondant au grade P.5, il n'aurait subi aucun préjudice, ni matériel ni moral, du fait de son transfert. Quant aux fonctionnaires qu'il cite et qui ont pu bénéficier immédiatement du grade du poste, c'est-à-dire dès leur nomination ou transfert, ils se trouvaient dans des situations différentes de la sienne. Ils possédaient tous les qualifications et compétences nécessaires et l'un d'entre eux exerçait déjà ses fonctions au grade P.5 et avait gagné un concours.

La défenderesse demande au Tribunal de rejeter la requête comme non fondée.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend qu'il n'a pas quitté le service de l'Organisation. Il en fournit pour preuve le fait qu'il continue à se rendre à son poste de travail et que son nom figure sur le répertoire téléphonique mis à jour

le 17 janvier 1992.

Il soutient que, contrairement aux dires de l'Organisation, il a accepté le poste de conseiller régional pour l'administration du travail dans les pays arabes. Il a seulement émis des objections quant à la manière dont il était traité en général et au statut qui lui était octroyé en particulier.

Il précise qu'il demande au Tribunal d'ordonner l'exécution d'une obligation, conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal. Il n'a jamais prétendu s'en prendre, dans le cadre de la présente requête, aux renouvellements de son contrat pour des périodes inférieures à un an. Il n'en trouve pas moins le procédé contestable dans la mesure où il ne lui permet pas de se prévaloir, entre autres, de la circulaire No 180, série 6, du 22 mai 1980, le privant ainsi des droits relatifs aux conditions de son transfert sur le terrain.

E. Dans sa duplique, l'Organisation rappelle que la requête est dirigée contre le rejet de la réclamation du requérant portant sur les courtes prolongations de son contrat et les conditions de son transfert sur le terrain. Or les conclusions et arguments développés dans la réplique bifurquent vers une autre direction et soulèvent des problèmes de recevabilité. Ainsi, tout en affirmant demander l'exécution d'une obligation conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal, le requérant omet de l'identifier.

Les relations de travail entre le requérant et l'Organisation ont pris fin le 31 décembre 1991, date d'expiration de son contrat; le fait qu'il ait continué unilatéralement à se rendre dans les locaux de l'Organisation et qu'il y eut un certain retard à enlever son nom du répertoire téléphonique ne saurait affecter son statut.

L'allégation du requérant selon laquelle il n'a pas rejeté l'offre d'être affecté à Tunis, mais s'est seulement contenté d'émettre des objections, est démentie par le fait qu'il n'a pas rejoint son poste dans les délais qui lui avaient été fixés. De plus, les conditions qu'il a posées sont elles-mêmes à considérer comme un refus de l'offre.

La défenderesse rejette l'argument du requérant selon lequel les prolongations de son contrat pour des périodes inférieures à un an ne lui auraient pas permis de se prévaloir de la circulaire No 180, puisqu'il allait être transféré sur le terrain conformément aux conditions énoncées dans ladite circulaire. Elle précise que le requérant n'allait pas être détaché temporairement à un projet, mais occuper un poste inscrit au budget ordinaire.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'Organisation internationale du Travail en janvier 1985 et a bénéficié depuis lors d'un contrat de durée déterminée, renouvelé jusqu'au 31 décembre 1991. Le 4 octobre il a adressé au Directeur général une réclamation contre une décision de celui-ci de le transférer au poste de conseiller régional pour l'administration du travail attaché au Programme régional arabe d'administration du travail (RAPLA) à Tunis. Par une lettre en date du 23 octobre 1991 - qui constitue la décision entreprise -, la directrice du Département du personnel a, au nom du Directeur général, rejeté la réclamation du requérant et confirmé la décision de le transférer à Tunis. Le requérant demande, à titre principal, que lui soit attribué le poste de conseiller régional pour l'administration du travail dans les pays arabes au grade P.5 sur la base d'un contrat sans limitation de durée, et, à défaut, que lui soit accordé le poste de conseiller régional pour les normes internationales du travail dans les pays arabes qui a été mis au concours le 20 novembre 1991.

2. Certes, la décision attaquée du 23 octobre 1991 rejette d'autres griefs présentés par le requérant et les parties ont discuté devant le Tribunal la question de savoir s'il est recevable et fondé à contester les décisions renouvelant son contrat pour des durées inférieures à un an. Toutefois, il limite expressément ses conclusions aux demandes analysées au précédent considérant et précise dans sa réplique qu'il "n'a jamais prétendu s'en prendre ... au fait que son contrat ait été à de très nombreuses reprises renouvelé par le passé pour des périodes inférieures à un an, en violation de l'article 4.6(d) du Statut du personnel". Il n'y a donc pas lieu de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la défenderesse sur ce point.

3. En revanche, le Tribunal doit se prononcer sur la recevabilité des conclusions du requérant tendant à ce que lui soit accordé un poste déterminé. Aux termes de l'article VIII du Statut du Tribunal :

"Dans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert."

Il résulte de cet article, et de l'interprétation qui en a été donnée dans la jurisprudence, que le Tribunal n'a pas compétence pour enjoindre à une organisation d'affecter un fonctionnaire à tel ou tel poste. Il peut simplement annuler une décision prononçant ou refusant une affectation si cette décision est irrégulière, ou prescrire l'exécution d'une obligation précise à laquelle l'organisation se serait soustraite.

Or, de toute évidence, aucune obligation d'affecter le requérant au poste de son choix et aux conditions qu'il fixe ne peut être impartie à l'OIT. Les conclusions à fin d'injonction présentées par le requérant doivent donc être rejetées comme irrecevables.

4. Le requérant est cependant recevable à demander l'annulation de la décision l'affectant à Tunis dans des conditions qu'il estime irrégulières et contraires au principe d'égalité. Mais, si cette conclusion est recevable, elle n'est pas fondée.

5. Le requérant soutient que le fait que son contrat ait été renouvelé à plusieurs reprises pour des périodes inférieures à un an l'a privé de certaines garanties offertes aux fonctionnaires en cas de mutation. Comme il a été indiqué au considérant 2 ci-dessus, il ne demande pas l'annulation des décisions prises sur ce point par la défenderesse, mais tire argument des irrégularités selon lui commises pour conclure qu'il a été illégalement mis hors d'état de se prévaloir des garanties contenues dans la circulaire No 180, série 6, du 22 mai 1980 concernant les transferts du personnel entre le siège et le terrain.

Ce moyen ne peut être accueilli. D'après le paragraphe 2 de la circulaire invoquée :

"Le Statut du personnel permet de muter les fonctionnaires des catégories organique et supérieure; ils peuvent aussi, avec leur consentement, être temporairement détachés à des projets sur le terrain ou auprès d'autres organisations de la famille des Nations Unies."

Ces dispositions n'ont en tout état de cause pas été violées en l'espèce par l'Organisation défenderesse. En effet, elles ne subordonnent pas en règle générale la mutation d'un agent à son consentement, mais prévoient ce consentement seulement lors d'un détachement temporaire à un projet sur le terrain ou auprès d'une autre organisation du système des Nations Unies. Or le poste proposé au requérant était celui de conseiller régional pour l'administration du travail dans les pays arabes, poste inscrit au budget ordinaire qui n'était ni temporaire, ni affecté à un projet sur le terrain.

Certes, le requérant affirme qu'il s'agissait d'un poste temporaire, car lié au programme RAPLA et donc financé pour une durée limitée par le Programme des Nations Unies pour le développement. Mais il résulte du dossier que le requérant n'aurait pas été détaché sur un emploi de ce programme s'il avait accepté la proposition qui lui avait été faite, mais affecté à un poste relevant de l'OIT et financé par le budget de l'Organisation. Ainsi, à supposer même que la circulaire qu'il invoque ait pu lui bénéficier, elle n'aurait pu avoir pour effet de subordonner à son accord préalable - d'ailleurs sollicité à plusieurs reprises - la régularité d'une mutation que le Directeur général pouvait prononcer dans l'intérêt de l'Organisation et en fonction des compétences de l'agent.

6. Le requérant soutient, en outre, que la décision de lui proposer une telle affectation sans l'accompagner d'une nomination au grade P.5 et d'un contrat sans limitation de durée a été discriminatoire à son égard en ce que quatre agents nommés conseillers régionaux se soient vu accorder ce grade.

Il apparaît qu'aucun de ces fonctionnaires ne se trouve dans une situation comparable à celle du requérant soit du fait de leur ancienneté ou de leur compétence, ou bien de leur réussite à un concours, soit en raison d'évaluations de travail manifestement plus satisfaisantes que celles du requérant. Celui-ci n'apportant nullement la preuve d'une inégalité de traitement injustifiée, le Tribunal ne peut que rejeter ce grief comme non fondé.

7. Enfin, le requérant n'avait aucun droit à un contrat sans limitation de durée et ne fournit aucun élément mettant en cause le bien-fondé de la position de l'Organisation sur ce point. En prétendant faire dépendre son consentement à la mutation de l'octroi d'un tel contrat, il a pu à bon droit être regardé comme ayant refusé le poste qui lui était proposé.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

William Douglas
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner