

QUATRE-VINGTIEME SESSION

Affaire BOUCHELAGHEM

Jugement No 1487

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), formée par M. Aïssa Bouchelaghem le 7 mars 1995 et régularisée le 28 avril, la réponse de l'OMT du 31 juillet, la réplique du requérant du 7 septembre et la duplique de l'Organisation du 27 octobre 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 algérien né en 1938, est entré au service de l'Organisation le 1er octobre 1981 en tant qu'administrateur, au grade P.3. De 1981 à 1991, il connut diverses affectations, puis occupa, à compter du 11 novembre 1991, le poste de chef du Département de la facilitation, au grade P.4. Son contrat était de durée indéterminée. Par ailleurs, il exerça des responsabilités au sein de l'Association du personnel, dont il fut élu président en juin 1992.

Lors d'un entretien tenu le 14 décembre 1993, le Secrétaire général informa le requérant que son poste risquait d'être supprimé. Par lettre du 28 décembre, le requérant indiqua au Secrétaire général qu'il doutait du bien-fondé de cette mesure, qu'il considérait comme motivée par ses activités syndicales et donc discriminatoires.

Par lettre au requérant du 25 janvier 1994, le Secrétaire général contesta ces allégations et précisa que la suppression de son poste s'inscrivait dans le cadre d'une restructuration du secrétariat et de la fusion des Comités de la facilitation et de la sécurité du tourisme, décidée lors d'une réunion conjointe de ces Comités les 12 et 13 juillet 1993. Il ajouta toutefois être "conscient que la suppression d'un poste n'entraîn[ait] pas automatiquement le départ de son titulaire" et s'engagea à examiner les possibilités de réaffectation du requérant.

Par lettre du 25 mars 1994, le Secrétaire général informa le requérant que ses fonctions prendraient fin, car son poste avait été supprimé et il s'avérait impossible de le réaffecter à un autre poste. Le 25 avril, le requérant adressa au Secrétaire général une réclamation contre cette décision. Le Secrétaire général adjoint la rejeta par lettre du 27 mai 1994, en confirmant que le contrat du requérant prendrait fin le 5 juin 1994 et en indiquant que lui seraient versées une indemnité en lieu de préavis ainsi qu'une indemnité de cessation de service égale à douze mois de traitement.

Le 21 juin 1994, le requérant saisit le Comité paritaire de recours. Dans son avis du 17 octobre, celui-ci retraça les antécédents du litige, sans trancher en faveur de l'une des parties ni émettre de recommandations. Par lettre du 8 décembre 1994, qui constitue la décision entreprise, le Secrétaire général rejeta le recours.

B. Le requérant plaide la violation de la liberté d'association. Il prétend que son licenciement constitue une mesure discriminatoire, principalement motivée par les activités syndicales qu'il exerçait au sein de l'Organisation. Il fait valoir être le seul fonctionnaire à avoir été licencié dans le cadre de la restructuration de l'Organisation, et prétend que ses deux prédécesseurs à la tête de l'Association du personnel, dont il produit les témoignages, ont quitté l'Organisation en raison "des conditions difficiles de travail et de vie qui leur ont été faites".

Il affirme que la suppression de son poste repose sur des arguments "de caractère fictif". Selon lui, la fusion des deux Comités n'était pas justifiée et n'a pas été approuvée par les organes directeurs de l'Organisation.

S'appuyant sur le jugement 1231 (affaire Richard), il soutient que la suppression d'un poste n'entraîne pas automatiquement le départ de son titulaire. La défenderesse avait donc l'obligation de le réaffecter à un autre poste.

Enfin, il soutient que la décision attaquée repose sur l'hostilité du Secrétaire général à son endroit, née d'un incident ayant opposé les deux hommes en 1991, et constitue donc un détournement de pouvoir.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 8 décembre 1994; d'ordonner sa réintégration ou de lui allouer une indemnité représentant quatre ans et demi de traitement et d'indemnités; et de lui accorder six mois de traitement et indemnités à titre de réparation pour tort moral, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse rappelle que les responsables syndicaux ne sauraient échapper au droit commun de l'Organisation. Elle conteste avoir traité le requérant avec parti pris en raison de ses activités syndicales, et souligne que son licenciement s'inscrit dans le cadre d'une politique de rigueur budgétaire. C'est dans ce contexte que la fusion des deux Comités a été approuvée par les organes directeurs de l'Organisation. Par ailleurs, elle nie que l'incident de 1991 ait influencé sa décision.

Elle affirme ne pouvoir ni réaffecter le requérant à un autre poste ni continuer à l'employer sans lui confier une activité professionnelle effective. Elle n'a donc pas violé le principe énoncé par le Tribunal dans le jugement 1231.

Elle conteste avoir commis un détournement de pouvoir et soutient que les prédécesseurs du requérant à la tête de l'Association du personnel ont quitté l'Organisation "pour des raisons personnelles".

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation. Il réitère que la suppression de son poste était dépourvue de base légale et que la défenderesse pouvait le conserver à son service, soit en lui confiant "des dossiers sur tel ou tel sujet", soit en procédant à des "mutations croisées". Enfin, il souligne que les responsables syndicaux doivent bénéficier de garanties au moins égales à celles des autres fonctionnaires et réaffirme l'existence d'un détournement de pouvoir.

E. Dans sa duplique, l'Organisation s'insurge contre le ton "inutilement polémique" adopté par le requérant dans sa réplique. Elle soutient qu'il lui était impossible de maintenir son poste et que son manque de qualifications techniques rendait sa réaffectation "inenviable". Elle conteste avoir fait preuve de partialité envers lui comme l'avoir licencié en raison de ses activités syndicales.

CONSIDERE :

1. Le requérant, entré au service de l'Organisation mondiale du tourisme en 1981, fut en dernier lieu chef du Département de la facilitation à la Division des activités du programme. Par lettre du 25 mars 1994, il reçut notification de la décision du Secrétaire général de le licencier à compter du 5 juin 1994 en raison de la suppression de son poste. Le 27 mai, le Secrétaire général adjoint confirma cette décision, et le requérant saisit le Comité paritaire de recours. Dans un rapport du 17 octobre 1994, ce Comité, sans émettre formellement de recommandation, estima que "le Tribunal de l'OIT, appelé très certainement à se prononcer sur la requête, trouvera[it] dans les échanges écrits entre les parties l'essentiel de l'information nécessaire". Par une décision prise le 8 décembre 1994 et déferée au Tribunal de céans, le Secrétaire général confirma le licenciement.

2. Le requérant fait valoir quatre moyens : la décision contestée a été prise en violation de la liberté d'association; elle repose sur une suppression de poste irrégulière et mal fondée; elle viole le principe suivant lequel une suppression de poste n'entraîne pas automatiquement le départ de son titulaire mais doit conduire l'Organisation à réaffecter prioritairement l'agent intéressé; enfin, elle est entachée de détournement de pouvoir. Les premier et quatrième moyens sont liés en ce que le requérant estime avoir été évincé en raison de ses activités syndicales. Mais il convient tout d'abord de statuer sur ses deuxième et troisième moyens, et, pour ce faire, de vérifier le bien-fondé des raisons invoquées par l'Organisation pour supprimer son poste et refuser son affectation à un autre emploi.

3. La suppression du poste a suivi la fusion de deux organes de l'Organisation : le Comité de la facilitation, créé en 1978, dont le service du requérant était responsable, et le Comité de la sécurité du tourisme. Il résulte du dossier que les fonctions assignées à ces deux Comités se recoupaient dans une large mesure, la sécurité et la protection accrue des touristes étant l'un des éléments essentiels de la "facilitation".

4. Le requérant reconnaît qu'il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité des mesures de restructuration prises par le Secrétaire général. Mais il souligne que, contrairement à ce qui a été allégué au moment de la fusion des Comités, ce n'est pas à la demande de leurs membres qu'elle a été décidée. Il ajoute que cette décision aurait dû être soumise pour approbation au Conseil exécutif de l'Organisation et que de toute façon la fusion n'avait pas pour

conséquence nécessaire la suppression de son poste, alors surtout qu'un fonctionnaire dont le contrat n'était pas de durée indéterminée avait été affecté à une nouvelle section née de la fusion et responsable de la "qualité du tourisme". Ainsi, selon le requérant, les motifs invoqués pour supprimer son poste seraient fictifs.

5. En réalité, on ne peut faire grief à l'Organisation d'avoir pris des mesures pour rationaliser ses travaux, compte tenu notamment d'un contexte budgétaire exigeant une politique de réduction des coûts. Certes, il est regrettable que les bandes magnétiques enregistrant les débats de la réunion, en date des 12 et 13 juillet 1993, des deux Comités dont la fusion a été décidée aient été égarées. Il résulte du dossier que les membres des Comités se sont bien mis d'accord sur la fusion et que cette réunion a été à l'origine des mesures de réorganisation administrative prises par le Secrétaire général, et expressément entérinées en mai 1994 par le Conseil exécutif.

6. En effet, il ressort de la chronologie du processus de décision concernant la fusion que la réunion susmentionnée des deux Comités faisait suite aux recommandations du Comité technique du programme et de la coordination. Celui-ci, institué conformément à une décision du Conseil exécutif, avait précisé dans un rapport en date du 27 avril 1993 adressé au Conseil :

"Une innovation du programme proposé est la fusion des activités de facilitation et de santé en un seul domaine désigné sous le nom de 'Services d'appui à la qualité'. Cette mesure a été considérée comme logique étant donné l'importance croissante de la santé et de la sécurité dans le tourisme, et l'évolution de la facilitation vers une amélioration de la qualité des services touristiques et la réduction des entraves administratives et fiscales auxquelles ont à faire face les touristes."

Par une résolution du 20 mai 1993, le Conseil exécutif a approuvé le projet de programme général de travail présenté par le Comité technique. Puis l'Assemblée générale, réunie en octobre 1993 à Bali, a expressément entériné cette approbation. A la suite de ces délibérations, le Secrétaire général a présenté en mai 1994 au Conseil exécutif un rapport indiquant :

"... les responsabilités en matière de facilitation ont été placées, dans la structure du Secrétariat, sous l'autorité du responsable déjà en charge de la santé, de la sécurité des touristes et de la facilitation des échanges, et ceci sous le concept commun de 'qualité du tourisme'".

Il ajoutait :

"Une efficacité accrue devrait résulter de ce regroupement qui, en outre, sera source d'économie en ressources humaines."

Enfin, les aménagements introduits dans les structures administratives et rappelés dans ces passages par le Secrétaire général ont été approuvés par le Conseil exécutif lors de sa 48^e session (12-13 mai 1994). Le requérant n'est donc pas fondé à soutenir que la décision de fusion aurait été prise en méconnaissance des règles de compétence et n'aurait pas été justifiée par des considérations tenant aux intérêts généraux de l'Organisation.

7. La mesure de réorganisation ainsi décidée entraînait la suppression du poste, détenu par le requérant, de chef du Département de la facilitation, dès lors que le Département lui-même disparaissait. Mais avait-elle pour conséquence nécessaire le licenciement du titulaire de ce poste ? Le requérant le conteste en affirmant qu'à tout le moins il aurait dû être réaffecté à un autre poste correspondant à ses capacités, fût-ce un emploi fictif, comme en détiennent un certain nombre de fonctionnaires de l'Organisation.

8. Le Tribunal ne peut suivre le requérant sur ce terrain. Certes, comme l'admet d'ailleurs l'Organisation défenderesse, la suppression d'un poste n'entraîne pas nécessairement le départ de son titulaire. En effet, comme le Tribunal l'a déclaré dans ses jugements 269 (affaire Gracia de Muñiz) et 1231 (affaire Richard),

"... une organisation n'est pas en droit de résilier les rapports de service d'un fonctionnaire privé de son poste, du moins s'il a été nommé pour un temps indéterminé, avant d'avoir pris les dispositions appropriées pour lui procurer un nouvel emploi".

Mais, en l'espèce, il résulte du dossier, et notamment de la lettre adressée le 25 mars 1994 au requérant par le Secrétaire général, que ce dernier a examiné avec toute l'attention nécessaire les possibilités de réaffectation. Toutefois, compte tenu du niveau atteint par l'intéressé dans l'Organisation, du faible nombre d'emplois permanents et du nombre plus faible encore d'emplois vacants ou susceptibles de l'être, aucun poste correspondant à ses

aptitudes ne pouvait lui être proposé. Il est évident par ailleurs qu'aucune nomination à un "emploi fictif" ne pouvait être envisagée, même s'il s'agissait, à en croire le requérant, d'une pratique non totalement inconnue de l'Organisation que de comporter des fonctionnaires sans affectation.

9. Pour le surplus - et pour l'essentiel -, le requérant se plaint du détournement de pouvoir qu'aurait commis le Secrétaire général en agissant à des fins étrangères à celles dont il devait s'inspirer, en procédant au licenciement de l'intéressé par hostilité à son égard et en tenant compte du fait qu'il était président du Comité de l'Association du personnel. Ainsi, le détournement de pouvoir se doublerait d'une atteinte au principe de la liberté d'association.

10. Comme le Comité paritaire de recours, le Tribunal "comprend les interrogations du requérant qui s'estime victime d'un 'traitement discriminatoire', observant qu'il a été l'un des rares fonctionnaires licenciés au cours de ces dernières années". Mais ni le détournement de pouvoir ni la mauvaise foi de l'Organisation ne peuvent se présumer. Or le Tribunal ne trouve dans aucune pièce du dossier, et notamment pas dans les témoignages de précédents dirigeants de l'Association, d'éléments permettant d'affirmer que l'OMT aurait eu à l'égard des responsables de l'Association un parti pris expliquant une violation aussi grave des droits reconnus aux représentants du personnel. De même, l'incident qui a opposé en 1991 le requérant au Secrétaire général ne peut être regardé, compte tenu des éléments figurant au dossier, comme ayant provoqué chez le Secrétaire général une animosité durable qui expliquerait la décision attaquée.

11. Ladite décision ayant été prise dans l'intérêt de l'Organisation et non pour des motifs irréguliers, la demande d'annulation et les conclusions tendant à l'octroi d'une indemnité et à l'allocation de dépens ne peuvent qu'être rejetées.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1996.

William Douglas
Michel Gentot
Julio Barberis
A.B. Gardner