

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire Rwegellera (No 2)

Jugement No 1775

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. George Gregory Celestine Rwegellera le 6 janvier 1997 et régularisée le 28 janvier, la réponse de l'OMS du 22 mai, la réplique du requérant du 4 juillet et la duplique de l'Organisation du 14 octobre 1997;

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. Des faits relatifs à la présente affaire, y compris un résumé de la carrière du requérant à l'OMS, sont exposés sous A dans le jugement 1404 que le Tribunal a rendu le 1^{er} février 1995 sur la première requête du requérant. Comme indiqué dans ce jugement, le requérant a servi au titre d'une série de contrats de durée déterminée en Ouganda, en qualité de médecin et de professeur de psychiatrie. Ayant été informé par un télex du 4 décembre 1991 que l'Organisation allait supprimer son poste à la fin de l'année et qu'elle lui donnait un préavis de trois mois en application de l'article 1050 du Règlement du personnel, il a saisi le Comité d'appel régional en janvier 1992.

Dans une lettre du 26 mars 1992, un administrateur du personnel l'a informé que le directeur régional avait accueilli sa demande et accepté de lui accorder un congé sans traitement de six mois au lieu d'un licenciement en vertu de l'article 1050 et «d'explorer toutes les possibilités de réaffectation» pendant cette période. Le requérant a donc retiré son appel. L'OMS a étendu la période de congé jusqu'au 8 avril 1993. Ses efforts pour trouver d'autres fonctions à l'intéressé -- y compris une proposition de l'affecter à Brazzaville à des conditions qu'il n'a pas acceptées -- n'ont pas abouti et le requérant a reçu un préavis de licenciement dans une lettre du 11 mai 1993.

Le 28 mai 1993, il a de nouveau saisi le Comité régional d'appel. Le 3 décembre 1993, l'OMS lui a fait une offre d'affectation à un poste de «médecin/psychiatre» au Swaziland sous réserve de l'acceptation du gouvernement de ce pays. Dans un télex du 17 mai 1994, le Bureau régional a informé le requérant que le gouvernement n'avait pas donné son approbation, avait préféré un épidémiologiste et que l'affectation ne pouvait donc se faire.

Dans un rapport daté du 24 août 1995, le Comité régional d'appel a recommandé de rejeter l'appel du requérant. C'est ce qu'a fait le directeur régional dans une lettre qu'il lui a adressée le 31 août. Le 10 octobre, le requérant a saisi le Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 2 juillet 1996, ce dernier a estimé que l'OMS avait laissé «raisonnablement» espérer à l'intéressé un emploi de onze mois à Brazzaville et recommandait donc de lui verser la somme qu'il aurait reçue dans les conditions offertes à l'origine, mais de rejeter ses autres demandes.

Par lettre du 15 octobre 1996, le Directeur général a proposé de lui verser 5 000 dollars des Etats-Unis «à titre de dédommagement» et de dépens; il a également fait sienne la recommandation du Comité d'appel du siège et a rejeté l'appel. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision attaquée est illégale pour trois raisons. Il objecte tout d'abord à la suppression de son poste en Ouganda, décision qu'il considère comme entachée de parti pris et pour laquelle les faits n'ont pas été pris en considération. A son avis, en réponse à la proposition des autorités ougandaises de se passer d'un professeur de psychiatrie, il aurait fallu rechercher d'autres fonds et examiner l'ensemble de la question. Par ailleurs, le représentant de l'OMS était tenu, aux termes de l'instruction administrative No 9 du 17 octobre 1988, «d'expliquer aux pays l'importance de la continuité du personnel dans l'exécution des programmes de l'OMS et de décourager activement d'autres propositions tendant à supprimer des postes de la catégorie des services

organiques». Or l'Organisation s'est trop empressée de se plier aux souhaits des autorités. De toute façon, le requérant était en droit de se voir appliquer, conformément à l'article 1050.2 du Règlement du personnel, la procédure de réduction des effectifs.

La deuxième série d'objections soulevées par le requérant porte sur l'offre d'emploi avortée à Brazzaville. Il allègue qu'il y a eu violation du contrat aux termes duquel l'Organisation devait l'employer pendant onze mois. L'existence de ce contrat ressort à l'évidence du libellé du télex envoyé par l'OMS le 18 mars 1993 : «des instructions de voyage vous seront communiquées après réception du rapport favorable du service médical». Même si la défenderesse n'était pas liée par ce contrat, l'offre de recrutement «devait être respectée». Au demeurant, il y avait d'autres postes vacants auxquels elle aurait pu affecter le requérant.

Enfin, celui-ci objecte au retrait d'une offre d'affectation au Swaziland qui lui a été faite en 1993. Il soutient que, si l'affectation à Brazzaville avait été menée à son terme, il n'aurait de toute façon pas été nécessaire de lui proposer le Swaziland. Alléguant le parti pris, le requérant rejette sur l'Organisation la responsabilité du refus du gouvernement swazi : si l'OMS avait autorisé son épidémiologiste à rester dans le pays, le gouvernement aurait accepté d'avoir également un psychiatre.

Le requérant demande au Tribunal de considérer que son engagement avait été renouvelé sans interruption à la date de la suppression de poste et de le réintégrer. A défaut, il demande cinq ans de traitement comme dommages-intérêts pour l'ensemble des préjudices subis, en plus des indemnités de cessation de service que l'OMS lui a déjà versées. A titre subsidiaire, il réclame «tous les droits que confère la cessation de service d'après le Règlement du personnel» et le paiement de cinq années supplémentaires de traitement pour préjudice moral. Il demande 15 000 dollars de dépens.

C. L'OMS répond que la requête est dénuée de fondement. La suppression du poste du requérant n'a été dictée par aucun parti pris, mais était la réaction normale à une demande formulée par un Etat membre et était également conforme aux intérêts de l'Organisation. L'article 1050.2 du Règlement du personnel ne s'applique pas aux postes de durée limitée, tels que le poste que le requérant occupait dans le cadre d'un projet. L'Organisation s'est acquittée des obligations à son égard que lui imposaient les dispositions applicables et a même accepté de lui accorder un congé sans traitement.

Elle a fait de son mieux pour lui trouver une autre affectation, même après que son congé sans traitement a expiré. Quant à l'affectation à Brazzaville, la défenderesse nie qu'un contrat d'emploi ait été conclu avec le requérant, une question qui, selon la jurisprudence, exige «un accord incontestable et intégral de volonté sur tous les aspects de la relation contractuelle». Or le requérant avait rejeté deux conditions essentielles de l'affectation qui lui était proposée : sa durée et la rémunération. En fait, la proposition d'une «éventuelle» affectation au Swaziland, formulée après que le requérant a quitté l'Organisation, n'enfreignait aucune des obligations contractuelles de la défenderesse. Quant au fonctionnaire qui travaillait au Swaziland et dont le requérant cite le cas, si l'Organisation ne lui avait pas permis de partir, il n'y aurait eu aucun poste à offrir au requérant.

D. Dans sa réplique, le requérant s'efforce de réfuter les arguments que l'OMS a exposés dans la réponse et développe ses moyens précédents. Il insiste sur le fait que c'est le parti pris de l'Organisation qui est à l'origine de la suppression de son poste. De toute façon, ses treize années de services satisfaisants lui donnaient droit à mieux qu'un «renvoi immédiat» pour simple suppression de poste. La défenderesse n'a pas respecté les règles concernant le licenciement et n'a pas véritablement essayé de trouver une autre affectation convenant au requérant. Celui-ci maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'OMS maintient ses arguments et formule des observations sur les questions soulevées dans la réplique. Elle soutient que la décision attaquée découle de l'application des règles et que si, malgré ses efforts, elle n'a pas réussi à trouver un poste au requérant, c'est qu'il y avait peu de postes en psychiatrie et en santé mentale.

CONSIDÈRE :

1. La présente requête porte sur trois décisions administratives distinctes prises par l'employeur du requérant, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) :

1) la suppression, le 31 décembre 1991, du poste du requérant qui portait le numéro 3.3322, un poste de médecin et de professeur de psychiatrie en Ouganda, et la résiliation de son engagement qui s'en est suivie, le 9 avril 1993,

après une période de congé sans traitement;

2) le retrait, le 22 mars 1993, d'une offre d'emploi («l'offre pour Brazzaville»); et

3) le retrait, le 17 mai 1994, d'une proposition d'engagement («la proposition pour le Swaziland»).

2. Le requérant a initialement interjeté appel auprès du Comité régional d'appel contre la résiliation de son contrat, puis a ajouté à son appel un nouveau grief fondé sur le retrait de la proposition pour le Swaziland. Le Comité a recommandé le rejet des appels et le directeur régional a accepté cette recommandation.

3. Le requérant a ensuite fait appel de la décision du directeur régional auprès du Comité d'appel du siège et a ajouté, comme grief supplémentaire, le retrait de l'offre pour Brazzaville. Dans son rapport, le Comité a recommandé de rejeter toutes les conclusions du requérant, sauf celle relative à l'offre pour Brazzaville. S'agissant de cette conclusion, le Comité n'a pas trouvé «de preuve d'une irrégularité juridique dans le retrait de l'offre ou la manière d'y procéder», mais a considéré que l'offre «avait été faite d'une manière telle qu'elle avait créé un espoir raisonnable d'aboutissement».

4. Le Comité d'appel du siège a également relevé «dans le fait que l'administration n'a apparemment pas pris les mesures nécessaires pour négocier une prolongation du poste en Ouganda, le signe manifeste d'un manque de considération pour un fonctionnaire ayant une grande ancienneté». Il a recommandé de verser au requérant une réparation équivalant à son traitement plein pour le contrat de onze mois qui faisait l'objet de l'offre pour Brazzaville.

5. Dans une lettre du 15 octobre 1996 qu'il a adressée au requérant, le Directeur général a rejeté la recommandation du Comité concernant l'offre pour Brazzaville, mais a accepté de verser au requérant 5 000 dollars des Etats-Unis pour compenser le fait qu'un «certain espoir d'emploi» avait été déçu et à titre de dépens. Le Directeur général, suivant la recommandation du Conseil, a rejeté les autres demandes. Telle est la décision attaquée.

6. Les écritures du requérant soulèvent les questions suivantes :

1) la suppression de son poste en Ouganda et sa non-réaffectation à un autre poste étaient-elles entachées de parti pris ?

2) la résiliation de son engagement sans le recours à une procédure de réduction des effectifs constituait-elle une infraction à l'article 1050.2 du Règlement du personnel ?

3) les modalités de son acceptation de l'offre pour Brazzaville en faisaient-elles un contrat exécutoire ? et

4) la proposition pour le Swaziland était-elle une offre d'emploi acceptée par le requérant et constituant un contrat exécutoire ?

Sur le parti pris

7. Sur la question du parti pris, le requérant formule plusieurs allégations. Bien que souvent la preuve du parti pris ne soit pas apparente et que celui-ci doive être induit des circonstances entourant l'affaire, le requérant, à qui incombe la charge de prouver ses allégations, n'est pas dispensé d'apporter des éléments d'appréciation d'une qualité et d'un poids suffisants pour persuader le Tribunal. De simples soupçons et des allégations sans preuve ne suffisent manifestement pas, d'autant moins lorsque, comme c'est le cas ici, les actes de l'Organisation qui sont censés avoir été entachés de parti pris se révèlent avoir une justification objective vérifiable.

8. En l'occurrence, le requérant soutient que le représentant par intérim de l'OMS à Entebbe aurait dû davantage résister à la demande du gouvernement ougandais de supprimer son poste, aurait dû s'efforcer de trouver un autre moyen de financer ce poste, aurait dû obtenir l'aide et l'appui du représentant titulaire (qui était en congé de maladie à l'époque) et n'aurait pas dû emporter avec lui la lettre de demande du gouvernement ougandais, lorsqu'il s'est rendu au Bureau régional à Brazzaville. Ces griefs sont sans fondement. Non seulement le requérant n'a pas démontré qu'une quelconque des mesures prises par le représentant par intérim (ou des omissions d'agir de ce fonctionnaire) constituait un manquement à ses devoirs mais, même si cela avait été le cas, rien n'indique que les unes ou les autres aient été dictées par le parti pris. Il en va de même du retrait par l'Organisation de l'offre pour Brazzaville : la seule «preuve» avancée par le requérant, qui consiste simplement à reproduire en détail des

comméragés fielleux sur les activités du directeur régional, n'a strictement rien à voir avec le sujet.

9. Par ailleurs, comme indiqué au considérant 7 ci-dessus, l'Organisation a apporté des preuves convaincantes que les décisions tant de supprimer le poste en Ouganda que de retirer l'offre pour Brazzaville et la proposition pour le Swaziland étaient justifiées par des considérations objectives vérifiables, à savoir notamment les souhaits des gouvernements concernés. Certes, ces considérations n'empêchent évidemment pas qu'il ait pu y avoir parti pris, mais elles tranchent nettement avec le caractère spéculatif des allégations du requérant. Ce moyen ne saurait prospérer.

Sur la procédure de réduction des effectifs

10. L'allégation du requérant selon laquelle la suppression de son poste en Ouganda justifiait une procédure de réduction des effectifs est infondée. L'article 1050.2 du Règlement du personnel auquel il se réfère prévoit que ses dispositions ne s'appliquent qu'à «un poste de durée illimitée». Or le poste No 3.3322, occupé par le requérant, était désigné comme étant un «poste de projet». Comme il ressort clairement du paragraphe II.9.260 du Manuel, la procédure de réduction des effectifs ne s'applique pas aux postes de «durée limitée», catégorie qui inclut expressément les postes de projets par pays. Ce moyen ne peut donc davantage prospérer.

Sur l'offre pour Brazzaville

11. L'offre pour Brazzaville a été communiquée au requérant par un télex en date du 3 mars 1993 où étaient indiqués en détail les montants journaliers et mensuels correspondant au traitement et à l'ajustement de poste. Dans un télex du 12 mars 1993, par lequel il a fait connaître sa réponse, le requérant, après avoir déclaré que l'offre était «acceptable en principe», a réclamé un échelon différent (plus élevé), ainsi qu'une indemnité pour difficulté des conditions de vie et de travail. Dans sa réponse du 18 mars, l'Organisation n'a fait aucune référence au télex du requérant, mais lui a simplement demandé de passer l'examen médical requis avant que les instructions ne puissent être données pour son voyage. Puis la défenderesse a retiré l'offre par un télex du 22 mars 1993.

12. Pour que le moyen du requérant puisse être accueilli, il doit démontrer qu'il y a eu accord et unité de vues sans réserve entre l'Organisation et lui-même sur les termes essentiels d'un contrat d'emploi. Le Tribunal ne peut voir dans son télex du 12 mars 1993 qu'une contre-proposition sur l'une des clauses les plus fondamentales du contrat proposé, à savoir la rémunération. On ne peut certainement pas y voir une acceptation sans réserve et le fait que cette contre-proposition soit présentée sous forme d'une revendication d'un droit ne change rien à sa nature; un employé potentiel n'a pas automatiquement droit à un grade ni à un échelon donné et une offre indiquant le montant du traitement n'est pas acceptée si l'intéressé demande un montant supérieur (voir le jugement 228, affaire Rémont). On ne peut davantage soutenir que la réponse du 18 mars 1993 de l'Organisation valait, de par son silence sur ce point, acceptation de la contre-proposition du requérant. Le silence n'implique pas normalement un consentement et les circonstances de l'affaire ne sont pas telles que l'on puisse interpréter ce silence dans un sens favorable au requérant; les termes du télex de l'Organisation amènent tout à fait naturellement à conclure que la question du traitement n'était toujours pas réglée et restait assujettie à un complément de négociation.

13. En l'absence d'un quelconque contrat exécutoire entre l'Organisation et le requérant concernant le poste de Brazzaville, le moyen du requérant sur ce point ne peut prospérer.

Sur la proposition pour le Swaziland

14. La proposition pour le Swaziland figurait dans une lettre de l'Organisation du 3 décembre 1993. Cette lettre indiquait en deux endroits et de manière on ne peut plus claire qu'elle dépendait de l'approbation du gouvernement du Swaziland. Il y était également dit : «la présente lettre ne constitue pas une offre de nomination et n'implique, à ce stade, aucun engagement de la part ni de l'une ni de l'autre partie». Il ne fait aucun doute pour le Tribunal que cette lettre ne constitue pas une offre susceptible de donner lieu à acceptation et que l'Organisation n'avait pas l'intention de prendre d'engagement à ce stade. Elle faisait simplement une proposition provisoire qui, selon ses propres termes, dépendait de l'approbation ultérieure du gouvernement; cette approbation n'ayant pas eu lieu, il n'existait aucune sorte d'accord entre les parties. Le moyen du requérant sur ce point ne peut davantage être accueilli.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 8 mai 1998, par M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, M. Mark Fernando, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 1998.

(Signé)

Mella Carroll
Mark Fernando
James K. Hugessen

A.B. Gardner