

VINGT-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire WALIULLAH

Jugement No 190

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par le sieur Waliullah, Syed, en date du 30 août 1971, et la réponse de l'Organisation datée du 30 septembre 1971;

Vu le mémoire de reprise d'instance date du 25 octobre 1971 déposé en son nom et au nom de ses enfants par la dame Waliullah à la suite du décès du requérant, survenu subitement le 10 octobre 1971, et les observations fournies en réponse par l'Organisation le 24 janvier 1972;

Vu l'article II, paragraphes 5 et 6 (a) et (b), du Statut du Tribunal, l'article 4.1 du Statut du personnel et les dispositions 104.6 (b) et 109.3 du Règlement du personnel de l'Organisation;

Oùï en audience publique, les 8 et 9 mai 1972, MM. Richard Hoggart, Pierre Navaux et Amadou Seydou, fonctionnaires de l'UNESCO, entendus sous la foi du serment en qualité de témoins, ainsi que Me Jacques Mercier, conseil du requérant et de ses ayants cause, et MM. Claude Lussier, Georges Perrenoud et Luis Marqués, agents de l'Organisation;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. Ecrivain en renom et journaliste de talent, le sieur Waliullah exerçait les fonctions de premier secrétaire à l'Ambassade du Pakistan à Paris lorsque, le 8 août 1967, il fut nommé à un poste de spécialiste du Programme, de grade P.5, dans la Division du développement des moyens d'information au Département des moyens d'information rattaché au secteur de l'information de l'UNESCO. Cet engagement, d'une durée de deux années, était financé au moyen de crédits afférents à un poste de grade P.3 portant la cote MC (mass communication) - 09. Dans sa requête, le sieur Waliullah allègue que, dans les mois qui suivirent, il ne fut chargé d'aucune tâche répondant à ses qualifications et que "c'est seulement sur ses réclamations répétées qu'il se vit affecté à des tâches temporaires, voire journalières, sans rapport avec celles pour lesquelles il avait été engagé et auxquelles correspondaient son expérience et ses qualifications". Il subit néanmoins le stage avec succès, mais ses notes professionnelles pour la période avril-décembre 1968 contenaient une appréciation défavorable à son égard. Le requérant protesta, le 5 mai 1969, auprès du Directeur général en faisant valoir qu'étant donné le caractère hétéroclite des tâches qui lui avaient été confiées, on ne pouvait guère porter un jugement sur sa valeur professionnelle. Il ajoutait : "Je suis contraint de me demander si je n'ai pas été victime d'un malentendu. J'ai appris récemment que mon département considérait ma nomination comme une nomination "politique" qui se heurtait à un vif ressentiment ...". Il disait aussi qu'il avait le sentiment que ce fait avait empêché son département de porter une appréciation objective sur ses qualifications et son expérience.

B. Le Directeur général décida, le 14 août 1969, d'annuler les notes professionnelles contestées et fit transférer le requérant à la Division des campagnes internationales et du développement du tourisme intellectuel, service rattaché directement à son Cabinet, et le contrat d'engagement du requérant, déjà reconduit une première fois jusqu'au 7 septembre 1969, fut renouvelé jusqu'au 14 août 1970. Il se trouvait affecté à un poste nouvellement créé no SHC/ODG/04, alimenté par des crédits dégagés par le blocage du poste MC-09, blocage qui fut confirmé par un mémorandum du Directeur général adjoint date du 21 mai 1970. En janvier 1970, cette division fut rattachée, sous le nom de Division de la protection et de la mise en valeur du patrimoine culturel, au secteur des sciences sociales, des sciences humaines et de la culture. Le 22 juillet 1970, le Sous-directeur chargé de ce secteur informa le Bureau du personnel, avec copie au sieur Waliullah, que ce poste allait disparaître. Il précisait toutefois que M. Waliullah était un élément très valable et qu'il aimerait beaucoup conserver ses services, mais qu'il n'était nullement certain que des postes vacants se présenteraient dans le département dans le proche avenir. Le 3 juin 1970, ce même haut fonctionnaire pria instamment le Directeur du département de rechercher d'urgence une autre affectation pour le sieur Waliullah. En octobre-novembre 1970, le requérant fut affecté au Service de la Conférence générale de l'Organisation en qualité de secrétaire de la Commission du Programme. Mais à la fin d'octobre 1970, il fut informé qu'il ne serait plus possible de l'employer dans le secteur où il se trouvait au-delà du 31 décembre 1970, date

d'expiration du dernier engagement. Le 20 novembre 1970, le Directeur du Bureau du personnel avisa le sieur Waliullah qu'il avait pris note de sa candidature à deux autres postes et qu'en cas d'insuccès son engagement prendrait fin le 31 décembre 1970 conformément à la disposition 104.6 (b) relative aux engagements de durée définie. L'intéressé contesta cette décision le 11 décembre 1970 et, celle-ci ayant été confirmée le 12 janvier 1971, il saisit le Conseil d'appel. Celui-ci considéra que la disposition 104.6 (b) relative aux engagements de durée définie ne paraissait pas applicable en l'espèce parce que l'engagement initial n'avait été à son échéance "ni prolongé ni transformé comme tel si ce n'est pour une durée d'un mois jusqu'au 7 septembre 1969", et cela d'autant plus que le sieur Waliullah avait fait l'objet de plusieurs mutations d'un poste à un autre. Il recommanda dès lors, le 24 mai 1971, que s'il était impossible de garder le sieur Waliullah, l'Organisation lui attribue une indemnité égale à ce qu'il aurait perçu si son engagement avait été prolongé jusqu'au 31 décembre 1972. Le Directeur général fit savoir au requérant, le 23 août 1971, qu'il ne pouvait faire sienne ladite recommandation du Conseil d'appel, mais qu'il était en mesure de lui offrir un poste de grade P.4 dans les bureaux de l'Organisation à Bangkok pour une durée d'un an. Le Directeur du Bureau du personnel précisa, le 30 août, dans une communication à l'intéressé qu'il s'agissait en réalité d'un engagement initial d'une durée de deux années et que la rémunération de ce poste était sensiblement la même que celle de son emploi antérieur.

C. Le requérant refusa cette offre qui constituait, dit-il, une rétrogradation injustifiée et saisit le Tribunal de céans, le 30 août 1971, d'une requête dont les conclusions étaient ainsi libellées :

"Qu'il annule la décision du Directeur général de l'UNESCO, en date du 20 novembre 1970 et 23 août 1971.

L'inviter, en conséquence, à proposer au requérant le renouvellement de son contrat pour une durée et dans des conditions équivalant à celles de son engagement initial.

Si l'Administration estime une telle mesure "impossible ou inopportune", le Tribunal allouera à l'intéressé :

- 1) une indemnité équivalant au salaire qu'il aurait touché s'il était resté au service de l'Organisation jusqu'à la date de la décision à intervenir;
- 2) il allouera en outre au requérant une indemnité égale à deux années pleines de traitement correspondant à l'espoir légitime du renouvellement de son contrat pour une durée équivalant à celle qui lui avait été proposée par l'Organisation lors de son entrée dans le Service;
- 3) eu égard aux difficultés particulières qu'éprouve le requérant en raison de la conjoncture internationale, et en outre du préjudice professionnel et moral qui lui a été causé, une indemnité équivalant à une année de traitement;
- 4) en dernier lieu, le requérant sollicite qu'il lui soit attribué une somme de frs suisses 6.000,- à titre de frais et honoraires supportés en vue du présent appel."

D. Le requérant étant décédé le 10 octobre 1971, sa veuve reprit l'instance en vertu de l'article II, paragraphe 6, du Statut du Tribunal, et déposa des conclusions modifiées tendant : a) à l'annulation de la décision du 20 novembre 1970, confirmée le 23 août 1971, et au paiement d'une indemnité égale à deux années pleines de traitement correspondant à l'espoir légitime qu'avait feu le requérant d'obtenir le renouvellement de son contrat pour une durée équivalant à celle qui lui avait été proposée par l'Organisation lors de son entrée dans le service; b) une indemnité supplémentaire égale à une année de traitement, cette somme compensant partie du préjudice moral grave subi par feu le requérant et sa famille ensuite du traitement injustifiable dont il avait été victime et qui n'a pas été sans influence sur son état de santé, et c) une somme de 6.000,- frs suisses à titre de frais et honoraires supportés par la dame Waliullah.

E. Devant le Tribunal de céans, le conseil du requérant et de la veuve Waliullah a allégué que l'article 104.6 (b) du Règlement du personnel était inapplicable au cas du requérant, car il est dit dans cette disposition que "sauf prolongation ou transformation, cet engagement (de durée définie) expire à l'échéance fixée sans préavis ni indemnité". Or, étant donné les nombreuses mutations et affectations qui ont jalonné la carrière de l'intéressé, il faut considérer, comme l'a fait le Conseil d'appel, que le requérant n'a pas bénéficié d'un seul engagement, mais d'une série d'engagements ayant dépassé la durée déterminée qui avait été attribuée au premier engagement, de sorte que celui-ci était venu à échéance sans avoir été ni prolongé ni transformé comme tel. Il ne s'agit donc pas d'une question relevant du pouvoir discrétionnaire du Directeur général et le Tribunal a toute latitude pour sanctionner les irrégularités commises. D'ailleurs, même si la disposition 104.6 (b) était applicable, l'Administration

ne pourrait s'en prévaloir eu égard à la faute qu'elle a commise en engageant le requérant sans avoir prévu ni disposé pour lui d'un poste aux tâches précises. Elle l'a engagé parce qu'elle désirait compter un membre du personnel de sa nationalité à ce grade élevé, sans s'inquiéter de savoir si elle avait des tâches à lui confier qui répondent à ses qualifications et soient du niveau de son grade comme l'exigent la lettre et l'esprit de l'article 4.1 du Statut du personnel qui dispose, notamment, que lors de l'engagement le Directeur général doit notifier par écrit la nature et la désignation du poste auquel l'intéressé est nommé. En contrevenant à cet article, l'Organisation s'est privée du droit d'invoquer la disposition 104.6 du Règlement du personnel. D'autre part, le requérant n'aurait pas renoncé à sa situation dans la fonction publique de son pays s'il n'avait pas été entendu qu'il ferait carrière à l'UNESCO. Cette espérance avait d'ailleurs été entretenue tant par les notes élogieuses que lui ont décernées ses chefs que par les déclarations orales des représentants de l'Administration. Dans une communication écrite datée du 21 mai 1970 que le Directeur général adjoint a adressée au Sous-directeur général chargé du secteur où le requérant était affecté, ce haut fonctionnaire avait pris acte du fait que le poste occupé par le sieur Waliullah serait financé sur le budget du secteur à partir du 1er janvier 1971 : il y avait là un engagement patent de l'Organisation quant à la reconduction du contrat de l'intéressé.

F. L'Organisation conteste tous les arguments de la requête. Elle estime, notamment, que la disposition 104.6 (b) est bien applicable : quel qu'ait été le nombre des prolongations accordées au requérant, ces prolongations de durée définie n'ont pas modifié la nature de l'engagement, qui est demeuré un engagement de durée définie, et n'ont impliqué nullement une "transformation" de l'engagement en un engagement de durée indéfinie. Les mutations n'ont affecté en rien la durée de l'engagement, ces deux notions étant juridiquement distinctes. La régularité de ces mutations n'a d'ailleurs pas été contestée en leur temps par le requérant. Le Directeur général n'a pas pu suivre le Conseil d'appel dans son interprétation de la disposition 104.6 (b), interprétation qui comporte des implications particulièrement graves, mais il s'est attaché à tenir compte de son avis en offrant un poste à l'intéressé (poste à Bangkok). Quant à l'affectation du requérant en tant que secrétaire de la Commission du Programme - tâche de nature essentiellement temporaire -, elle n'a modifié en rien sa situation et n'était pas susceptible de lui donner un espoir quelconque. Elle ne pouvait lui donner, contrairement à ce qu'a affirmé le Conseil d'appel, une "légitime vocation à être maintenu en service". La note du Directeur général adjoint du 21 mai 1970 n'était pas destinée au requérant. Elle portait exclusivement sur des questions budgétaires et émanait, de toute manière, d'une personne qui n'avait pas qualité pour décider du renouvellement de l'engagement, décision que seul le Directeur général peut prendre. Cette note ne pouvait donc constituer, contrairement aux affirmations de la requête, "une assurance quasiment formelle". De même, les notes de service par lesquelles les supérieurs de l'intéressé ont recherché d'autres affectations pour lui ne pouvaient équivaloir à une promesse de renouvellement. Ainsi, aucun des vices qui, selon la jurisprudence du Tribunal, motivent la censure de ce dernier en cas de litige portant sur un non-renouvellement d'engagement n'existe en l'espèce. En outre, le non-renouvellement du contrat de l'intéressé était dans l'intérêt du Service. D'autre part, le poste de Bangkok correspondait tout à fait aux qualifications et aptitudes du sieur Waliullah. L'Organisation rappelle à ce propos qu'en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel, le Directeur général peut assigner aux membres du personnel l'un quelconque des postes de l'Organisation, y compris les postes hors siège. Le requérant a soutenu à tort qu'il n'a jamais figuré au tableau des effectifs de l'Organisation; celle-ci a joint à son mémoire un exemplaire de ce tableau où figure le nom du sieur Waliullah. La lettre d'engagement du 2 juin 1967 et l'avis de mouvement du personnel du 25 août 1967 satisfaisaient aux exigences de l'article 4.1 du Statut du personnel, car ils précisaient la nature et la désignation du poste dont il s'agissait. Les termes d'une telle lettre n'empêchent nullement les mutations ni les modifications ultérieures des tâches à accomplir pendant l'emploi. Quelles qu'aient été les modalités du financement de son engagement qui eut lieu d'ailleurs sur la recommandation réitérée de son gouvernement, le requérant s'est vu confier les tâches que ses supérieurs ont estimées nécessaires et appropriées, et l'exécution par lui de ces tâches a donné lieu à l'établissement de notes professionnelles comportant une appréciation précise de la manière dont il s'en est acquitté. Au surplus, au moment des mutations et des affectations dont il fut l'objet, le requérant a eu le loisir d'en contester la légitimité s'il les estimait contraires au Règlement; il ne l'a pas fait et ses demandes sur ce chef sont dès lors tardives et irrecevables. L'Organisation nie que des assurances verbales aient été données au requérant quant à la reconduction de son engagement. De toute manière, de telles assurances n'auraient eu aucune portée juridique.

G. Au sujet de la reprise de l'instance par la veuve du sieur Waliullah, l'Organisation s'élève contre l'allégation selon laquelle le traitement injustifié dont feu le requérant aurait été victime lui ferait assumer une responsabilité quelconque quant à l'état de santé du sieur Waliullah après qu'il eut quitté l'Organisation. Le requérant étant décédé alors qu'il n'était plus fonctionnaire de l'Organisation depuis dix mois, celle-ci s'interroge sur le point de savoir si sa veuve lui a vraiment succédé mortis causa du point de vue de l'accès au Tribunal. De même, elle éprouve des doutes quant à la possibilité pour la veuve et les enfants du requérant de saisir le Tribunal en vertu de l'article II, paragraphe 6 (b), du Statut du Tribunal. L'Organisation soutient que la veuve du requérant ne saurait réclamer

devant le Tribunal ce que son mari n'avait pas lui-même qualité pour demander. Or celle-ci maintient la demande présentée par son défunt mari tendant à ce que soit annulée la décision du Directeur général de ne pas renouveler l'engagement. Le renouvellement de l'engagement étant désormais impossible, il est devenu sans effet de demander l'annulation de la décision de non-renouvellement. Dans le mémoire de reprise d'instance, la veuve réclame une indemnité équivalant à une année de traitement. Cette demande figurait déjà dans le mémoire introductif d'instance, mais les motifs à l'appui de la demande sont différents dans les deux cas. La question se pose, en conséquence, de savoir si un tel chef de demande est recevable. D'autre part, cette demande est fondée sur un "préjudice moral grave" qui aurait été subi par feu le requérant et sa famille. Or un principe du droit est que le droit de réclamer une indemnité pour préjudice moral n'est pas transmis aux ayants droit de la victime (actio personalis moritur cum persona). En outre, l'Organisation conteste l'existence dudit préjudice. Elle proteste énergiquement contre l'affirmation d'un prétendu "traitement injustifiable", et rappelle que non seulement l'engagement du requérant a été renouvelé à plusieurs reprises mais encore qu'une offre intéressante a été rejetée par l'intéressé. A toutes fins utiles, l'Organisation rappelle qu'elle était disposée à verser à M. Waliullah une somme de 4.809,59 dollars des Etats-Unis au moment de la cessation de ses fonctions et que cette somme a été versée à la veuve du requérant une fois qu'eurent été remplies les formalités de cessation de service. L'Organisation a, de plus, accédé à une demande de la dame Waliullah tendant à ce que soit prolongée d'une année, soit jusqu'au 31 décembre 1972, l'autorisation du voyage de rapatriement aux frais de l'Organisation pour elle-même et pour ses deux enfants.

H. L'Organisation conclut, en conséquence, au rejet de la requête.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité de la requête de la dame Waliullah :

Aux termes de l'article II, paragraphe 6, du Statut du Tribunal :

"Ont accès au Tribunal :

a) le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé mortis causa aux droits du fonctionnaire;"

Il résulte de cette disposition que la veuve d'un fonctionnaire ou d'un ancien fonctionnaire peut reprendre l'instance engagée devant le Tribunal par son mari avant son décès; qu'en revanche, elle ne saurait faire valoir d'autres droits que ceux auxquels son mari pouvait prétendre, et notamment invoquer un droit propre et en particulier la réparation du préjudice qu'elle prétend avoir subi personnellement.

Ainsi la dame Waliullah est recevable à reprendre devant le Tribunal les conclusions dont ce dernier avait été saisi avant le décès du sieur Waliullah, sous réserve des modifications imposées par le fait même du décès.

Sur la légalité de la décision attaquée :

Aux termes de l'article 4.1 du Statut du personnel :

"Conformément à l'article VI, paragraphe 4, de l'Acte constitutif, les membres du personnel sont nommés par le Directeur général. Au moment de la nomination, le Directeur général ou son représentant autorisé notifie, par écrit, à l'intéressé les conditions d'engagement; cette notification et l'acceptation écrite du titulaire constituent à elles seules le contrat d'engagement. L'exposé des conditions d'engagement stipule l'accomplissement d'un stage d'essai, fixe le préavis nécessaire en cas de cessation de service et précise la nature et la désignation du poste auquel l'intéressé est nommé", et d'après la disposition 104.6 (b) du Règlement du personnel :

"Un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité."

Il résulte des pièces du dossier que la lettre, en date du 2 juin 1967, par laquelle le Directeur du Bureau du personnel offrait au sieur Waliullah un emploi à l'UNESCO précisait notamment à l'intéressé "la nature et la désignation du poste" auquel il serait nommé en cas d'acceptation; que, de même, l'avis de mouvement du personnel du 25 août 1967, rappelait la nature du poste, le service et la division où le sieur Waliullah serait affecté;

ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 4.1 précité n'ont pas été correctement appliquées.

En deuxième lieu, en prolongeant l'engagement de deux ans dont bénéficiait l'intéressé successivement jusqu'au 7 septembre 1969, puis au 14 août 1970, enfin au 31 décembre 1970, le Directeur général a usé du droit qu'il tient de la disposition 104.6 (b) ci-dessus rappelée.

En troisième lieu, si, au cours de l'exécution de son contrat ainsi régulièrement prolongé, le sieur Waliullah a été appelé à changer de service, le Directeur général s'est, ce faisant, borné à appliquer les dispositions de l'article 1.2 du Statut du personnel qui lui permettent d'affecter l'intéressé au mieux de l'intérêt de l'Organisation; l'attention du requérant avait été d'ailleurs spécialement attirée sur cette disposition par l'auteur de la lettre précitée du 2 juin 1967; si le requérant allègue que l'Organisation ne l'a pas effectivement employé aux tâches pour lesquelles il avait été recruté pour une durée de deux ans et a ainsi commis une faute lourde, cette circonstance, à supposer qu'elle soit établie, ne serait pas de nature à vicier la décision de non-renouvellement qu'il conteste.

Enfin, les mémorandums des 21 mai, 3 juin et 22 juillet 1970 témoignent seulement du désir de l'Organisation de trouver un moyen de conserver l'intéressé après l'expiration de son contrat le 31 décembre 1970 et des efforts entrepris à cette fin. Elles ne contiennent aucune promesse, soit d'une nouvelle prolongation, soit d'un nouveau contrat, et, à plus forte raison, aucun engagement. Bien au contraire, ayant eu copie du mémorandum du 22 juillet 1970, le requérant était avisé que son contrat risquait de ne pas être renouvelé. Et la circonstance qu'au cours de l'exécution de son contrat, le sieur Waliullah a été chargé des fonctions de secrétaire de la Commission du programme pour la durée de la Conférence générale ne permettait pas au requérant de croire raisonnablement que cette affectation faite pour la durée de la Conférence était de nature à lui ouvrir droit à l'obtention d'un nouveau contrat. Le sieur Waliullah ne peut utilement se prévaloir, d'autre part, des assurances verbales, d'ailleurs imprécises, que lui auraient données certains fonctionnaires de l'Organisation au sujet d'un renouvellement de son engagement au-delà du 31 décembre 1970.

De toute façon, en soumettant au requérant une offre de nouveau contrat, laquelle comportait l'engagement à un poste P.4 à Bangkok avec un salaire presque équivalent à celui qu'il touchait précédemment, l'Organisation a fait une proposition qui n'impliquait pas une rétrogradation s'agissant de la conclusion d'un nouveau contrat. Pour éviter le préjudice dont il réclame la réparation, le requérant aurait pu accepter cette proposition qui, dans les circonstances de l'espèce, apparaissait raisonnable.

Il résulte de ce qui précède que le sieur Waliullah n'avait aucun droit à obtenir le renouvellement de son contrat d'engagement et qu'en conséquence sa veuve n'est pas fondée à demander une indemnité du fait de ce non-renouvellement.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 mai 1972.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy

