

SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

Affaire MORRIS

Jugement No 891

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), formée par M. Robert Emmet Morris le 7 août 1987 et régularisée le 12 août, la réponse de l'OMS en date du 12 octobre, la réplique du requérant datée du 18 novembre, la duplique de l'OMS datée du 29 janvier 1988, le mémoire supplémentaire du requérant daté du 30 mars et les observations de l'OMS à ce sujet en date du 14 avril 1988;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VIII du Statut du Tribunal, les articles 440.3, 1040, 1050 et 1230.8 du Règlement du personnel et les dispositions II.9.260 et III.3.20 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 et les allégations suivants:

A. Le requérant, dentiste ressortissant des Etats-Unis d'Amérique, fut engagé par l'OMS en 1975 et affecté à l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), bureau régional de l'OMS pour les Amériques. Il obtint plusieurs contrats successifs pour des périodes de quelques mois chacun. En mai 1982, il fut affecté à un projet au Guyana en qualité d'administrateur de la santé dentaire, au grade P.4. Selon son dernier contrat, ses fonctions devaient prendre fin le 31 décembre 1984. Le 22 août 1984, le chef du personnel de la PAHO lui adressa, au Guyana, une note l'informant qu'il n'y aurait plus de fonds disponibles pour le projet après le 31 décembre 1984 et que son contrat viendrait donc à expiration à cette date, conformément à l'article 1040 du Règlement de l'OMS concernant la fin des engagements temporaires. Le 20 décembre 1984, le requérant introduisit un recours auprès du Comité d'appel de la PAHO aux termes duquel il demandait l'application à son cas de l'article 1050 (Suppression de postes et réduction des effectifs). L'article 1050.2 dispose que, quand un poste "de durée illimitée" est supprimé, il est procédé à une "réduction d'effectifs" et le titulaire du poste supprimé aura "priorité pour être conservé" en tant que fonctionnaire en activité. En application de l'article 1050.4, il recevra une indemnité si son engagement est malgré tout résilié. Dans son rapport du 3 février 1986, le Comité d'appel recommanda d'appliquer l'article 1050.2 et, le cas échéant, l'article 1050.4. Le Directeur de la PAHO ayant rejeté ces recommandations, le requérant interjeta recours le 10 avril devant le Comité d'appel du siège de l'OMS, conformément à l'article 1230.8. Dans son rapport du 5 février 1987, le Comité du siège recommanda de verser au requérant une indemnité en application de l'article 1050.4. Par lettre du 4 mars 1987, le Directeur général accepta la recommandation, mais la lettre s'égara et ce n'est que le 28 mai 1987 que l'avocat du requérant en reçut la copie.

B. Le requérant proteste contre le refus de lui appliquer la procédure de la réduction des effectifs. Bien que l'OMS admette que l'article 1050 est la règle applicable en l'occurrence, le Comité d'appel du siège et, selon toute vraisemblance, le Directeur général estiment qu'il est trop tard pour appliquer ladite procédure. Le requérant ne voit pas pourquoi ils aboutissent à cette conclusion. Selon la disposition II.9.260 du Manuel, l'OMS est tenue, d'après cette procédure, de chercher d'autres postes pour lesquels la personne dont le poste est supprimé peut soumettre sa candidature, d'organiser un concours et, s'il n'est pas possible de l'affecter à un poste, de lui donner priorité pour son réengagement. Le requérant demande à être réengagé à partir du 1er janvier 1985 en vue de l'application de cette procédure.

Il prie le Tribunal d'annuler la décision, d'ordonner sa réintégration, de lui allouer les dépens et de lui accorder toute autre réparation qu'il jugera équitable.

C. Dans sa réponse, l'OMS relève que, puisque les Etats membres décident d'une année à l'autre de la façon dont ils utiliseront les fonds alloués aux projets, la durée des contrats d'engagement établis dans le cadre de projets, tels que celui du requérant, n'est souvent pas connue.

Le Directeur général s'est déclaré d'accord avec le Comité d'appel pour estimer que, dans le cas présent, la règle applicable était l'article 1050 - et non pas 1040 - car le motif du non-renouvellement du contrat était la suppression du poste, et le requérant devait en conséquence recevoir l'indemnité prescrite par l'article 1050.4. Toutefois, le Directeur général n'a pas souscrit intégralement au raisonnement du Comité et a refusé d'appliquer la procédure de la réduction des effectifs, non pas parce qu'il était trop tard pour le faire, mais parce que la procédure n'était pas applicable à la présente affaire.

Si le poste du requérant était "de durée limitée", la règle applicable était l'article 1050.1, ainsi conçu: "L'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé." Dans ce cas, tout ce que l'Organisation doit faire c'est de voir si un autre poste est vacant à ce moment-là et, dans la négative, verser l'indemnité. Le requérant ne soutient pas que l'Organisation a failli à cette obligation. En revanche, si son poste était "de durée illimitée", c'était l'article 1050.2 qui s'appliquait et il incombait alors à l'OMS de lui attribuer un poste même déjà occupé, s'il devait s'acquitter mieux des tâches que le titulaire lui-même.

Même si au moment des faits les conditions n'ont pas été explicitement définies, il est permis de conclure selon des critères établis par le Tribunal dans plusieurs jugements que le poste du requérant était "de durée limitée". La disposition III.3.20 du Manuel prévoit la création de postes par voie de requête directe sous réserve de l'approbation du budget annuel; or il ressort du projet de budget pour 1984-85 que le poste était prévu pour une durée limitée et que sa suppression était due, non pas à une pénurie de fonds, mais à une modification apportée à l'ordre des priorités établi par le gouvernement guyanien. Les postes qui sont créés dans le cadre de projets doivent pouvoir être établis et supprimés facilement et leurs titulaires ne peuvent jamais avoir la certitude d'être maintenus dans leur poste. Permettre à quelqu'un comme le requérant, à qui on n'avait fait aucune promesse en ce sens, de prendre le poste d'une personne titularisée reviendrait à tromper sans motif raisonnable les espoirs légitimes de celle-ci, tout particulièrement lorsqu'elle occupe le poste depuis des années.

Même si l'article 1050.2 était applicable, la demande de réintégration serait mal fondée. La revendication du requérant relative au versement d'un traitement ou à des droits à pension à partir du 1er janvier 1985 est irrecevable car elle ne figurait pas dans son recours interne. De toute manière, la requête dénote une appréciation erronée de la situation car le requérant n'a aucun droit contractuel à l'application de la procédure de la réduction des effectifs. Selon la jurisprudence, il serait fondé à réclamer des dommages-intérêts pour tort moral dû au fait que l'on a déçu son attente, et non pour violation d'un droit. De plus, il n'apporte aucun élément de preuve permettant de penser que sa demande aurait abouti si la procédure avait été appliquée. En outre, même lorsqu'elle est réalisable, la réintégration est refusée si elle paraît inappropriée, ce qui est le cas dans la présente affaire.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que son poste n'était pas de durée limitée. Il n'y a rien dans le Règlement du personnel ni dans les contrats d'engagement avec l'OMS qui indique aux personnes recrutées à quelle sorte de poste elles sont affectées, bien que cet élément joue un rôle important dans la détermination de leurs droits et que le Tribunal ait déjà signalé cette lacune en 1982.

Selon la jurisprudence, un poste attribué dans le cadre d'un projet n'est de durée limitée que si l'instrument en vertu duquel il est créé en fixe la période ou si le projet lui-même a une durée limitée; si tel n'est pas le cas, le poste est réputé être d'une durée illimitée.

Il n'y a pas d'instrument en vertu duquel le poste du requérant a été établi et le projet de budget dont fait état l'OMS est sans rapport avec la question puisque, comme le Tribunal l'a précisé, la distinction qu'il s'agit de faire n'a rien à voir avec l'aspect financier. Dans les éditions de 1979 et de 1985 du Manuel, le texte de la disposition III.3.20 ne correspond pas au membre de phrase cité par l'OMS: en fait, la clause 4) de la disposition exclut les postes créés au titre de projets. Par ailleurs, le poste n'a pas été prévu au titre d'un projet de durée limitée. L'OMS n'avait pas conclu d'accords de projet avec le gouvernement guyanien, mais seulement trois "accords de base" qui se rapportaient tous à des projets de durée illimitée.

Dès le début de la procédure, le requérant n'a fait que demander l'exécution de son contrat, ce que le Tribunal est censé ordonner en vertu de l'article VIII de son Statut. Puisque le Règlement du personnel de l'OMS, selon son article 440.3, fait partie du contrat, le refus d'appliquer l'article 1050.2 constitue une violation du droit contractuel du requérant. La nécessité de déplacer un fonctionnaire de carrière pour assurer un poste au requérant peut sembler regrettable, mais c'est là ce que l'article prescrit.

E. Dans sa duplique, l'OMS expose plus en détail ses arguments antérieurs. Elle fournit une version mise à jour des dispositions applicables du Manuel et fait valoir que les accords de base passés avec le Guyana, qui ne sont pas des "accords de projet", ne s'appliquent pas au présent cas. La seule question à trancher est de savoir si la durée du poste ou si la durée du projet dans le cadre duquel s'inscrivait le poste était limitée. Le projet de budget fournit une preuve suffisante puisqu'il montre ce que l'Organisation avait l'intention de faire au stade de la planification des projets; il faut ajouter, par ailleurs, que c'est tout à fait conforme à la ligne de conduite de l'OMS de prévoir que tous les postes sur le terrain seront de durée limitée. Son poste n'étant prévu que pour 1984-85, le requérant ne pouvait à aucun moment imaginer que son contrat ou son poste allait durer indéfiniment.

F. Le Tribunal a autorisé le requérant à soumettre dans un mémoire supplémentaire ses observations sur le texte des dispositions annexées à la duplique qui, comme le maintient l'intéressé, n'affaiblissent pas sa position. L'Organisation, alléguant de son côté que ces textes corroborent ses propres arguments, formule à son tour ses observations sur le mémoire.

CONSIDERE:

1. Les fonctions du requérant ont pris fin à la date de la suppression de son poste, qui coïncidait avec la date d'expiration de son contrat. Les normes régissant la résiliation d'un contrat varient suivant les motifs de la cessation de service. L'Organisation a appliqué au requérant les règles relatives à la fin des engagements temporaires (article 1040 du Règlement du personnel) qui lui étaient moins favorables que celles régissant la suppression de postes (article 1050). Lorsque le requérant interjeta appel, l'Organisation admit qu'il aurait dû être mis au bénéfice de l'article 1050 et lui offrit une indemnisation. Le requérant prétend qu'il a droit à la procédure de la réduction des effectifs qui est prévue à l'article 1050.2. En conséquence, le requérant devrait pouvoir participer à un concours ouvert également à d'autres titulaires de postes analogues aux fins d'être conservé au sein de l'Organisation. Ce n'est que si sa candidature n'est pas retenue qu'il y a lieu de lui verser une indemnité en application de l'article 1050.4.

2. L'affaire consiste à résoudre la question de savoir si le poste qui a été supprimé était un poste de durée illimitée ou un poste de durée limitée. S'il s'agit de la seconde hypothèse, la procédure de la réduction des effectifs n'a pas à être appliquée.

3. Selon l'argumentation de l'Organisation, un poste est de durée limitée si une limite déterminée a été mise à sa durée, que cette limite soit fixée par les exigences du projet ou pour des raisons d'ordre budgétaire, ou l'un et l'autre cas.

4. Les règles en vigueur ne contiennent pas de définition des expressions "de durée limitée" ou "de durée illimitée". Le Tribunal s'est vu confronté à un problème analogue dans l'affaire Vargas (jugement No 515), dans laquelle il a tenu le raisonnement suivant:

"Un poste est de durée limitée si l'instrument qui le crée, ou qui en régit la durée, prescrit une période déterminée, qu'elle soit longue ou brève. En l'absence d'une prescription à cette fin, le poste est de durée illimitée, peu importe que le laps de temps susceptible d'être envisagé fût long ou court. Lorsqu'un poste est rattaché à un projet et que la durée n'a pas été expressément fixée, il durera autant que le projet; si celui-ci est de durée limitée, le poste sera également de durée limitée."

Le cas dans lequel un poste est créé pour une période déterminée, qui est ensuite prolongée, n'est pas visé par cette jurisprudence.

5. Les circonstances entourant la création du poste dans la présente affaire sont les suivantes: à la suite de l'approbation du projet de budget, un poste d'administrateur de la santé dentaire au Guyana au grade P.4, No 45514, a été établi pour une durée de vingt-quatre mois, moyennant des fonds fournis par le Programme des Nations Unies pour le développement. Le requérant fut affecté à ce poste en mai 1982, à l'expiration d'un contrat à Trinité-et-Tobago, et fut engagé pour la période de vingt-quatre mois. En avril 1984, l'administration décida de supprimer le poste à la fin de l'année. Le contrat du requérant fut prolongé en conséquence jusqu'au 31 décembre 1984.

6. Au vu de ces faits, le poste, lors de sa création, était un poste de durée limitée portant sur une période de vingt-quatre mois. Mais, la durée de ce poste ayant été prorogée, le poste n'était pas circonscrit par les conditions fixées lors de sa création et était sujet à prolongation.

7. L'explication que l'Organisation fournit dans sa réponse au sujet de la situation incertaine du requérant est la

suivante:

"Les brèves périodes de renouvellement du contrat et la décision définitive de ne pas le renouveler étaient dues à l'incertitude dans laquelle on se trouvait quant à la durée des deux postes détenus par le requérant. Cette situation est caractéristique des postes rattachés à des projets. Une partie du budget de l'Organisation est consacrée à la promotion des objectifs de l'OMS dans les Etats membres. Année après année, chaque Etat membre décide, en consultation avec l'Organisation, de la manière dont les crédits devraient être utilisés. A condition que les plans de l'Etat membre intéressé concordent avec les politiques arrêtées d'un commun accord par les Etats membres, l'Organisation alloue les crédits appropriés, établit les postes nécessaires ou supprime ceux dont le gouvernement n'a plus besoin."

Cela prouve que le poste, s'il a été prolongé une fois, peut l'être de nouveau en fonction des priorités existantes ou des crédits disponibles à l'expiration de la période de prolongation. Dans ces conditions, puisqu'aucune définition ne figure dans le règlement, ce poste, qui au moment de sa création a été de durée limitée, est devenu un poste de durée illimitée dès qu'il a été prorogé à l'expiration de la période pour laquelle il avait été établi.

8. En conséquence, ce sont les dispositions de l'article 1050.2 qui devraient être appliquées en l'espèce et le requérant a le droit de bénéficier de la procédure relative à la réduction des effectifs.

9. Le retard intervenu dans l'application de cette procédure, qui était d'ailleurs imputable à l'Organisation, ne peut pas être invoqué comme un motif justifiant le refus de l'appliquer, pas plus d'ailleurs que la crainte, manifestée par la défenderesse, à l'idée que l'application de cette procédure pourrait avoir pour effet de décevoir les espoirs légitimes de quelqu'un qui a accepté d'entrer au service de l'Organisation en partant de l'hypothèse que le poste offert serait de caractère continu. L'Organisation fait valoir que le requérant ne pouvait pas s'attendre à une relation de travail continue. Quoi qu'il en soit, on ne peut invoquer l'argument d'un espoir légitime sans se prévaloir de dispositions spécifiques du Règlement ou du Statut du personnel. Le type de nomination dont bénéficie le membre du personnel ne détermine pas son droit à la procédure de la réduction des effectifs. C'est le type du poste qu'il détient qui est décisif en la matière. Le requérant nourrit, lui aussi, l'espoir légitime que ses droits découlant du Règlement seront respectés.

10. Le requérant a demandé sa réintégration aux fins d'être mis au bénéfice de ladite procédure, mais cela n'est pas nécessaire. Rien n'empêche que la procédure lui soit appliquée, même s'il n'est plus fonctionnaire en activité. Si la sélection s'opère en sa faveur, il obtient une nomination, sinon il reçoit une indemnité.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. La décision du Directeur général en date du 4 mars 1987 est annulée.
2. L'Organisation appliquera la procédure relative à la réduction des effectifs conformément à l'article 1050.2 du Règlement du personnel.
3. L'Organisation versera au requérant, à titre de dépens, la somme de 3.000 dollars des Etats-Unis.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

