

QUATRE-VINGT-ONZIÈME SESSION

Affaire Fialkowski

Jugement n° 2072

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. Konrad Rafal Fialkowski le 18 août 2000, la réponse de l'ONUDI en date du 28 novembre 2000, la réplique du requérant du 4 janvier 2001 et la duplique de l'Organisation du 30 mars 2001;

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 polonais né en 1939, est entré au service de l'ONUDI le 1^{er} janvier 1982. Lors de sa cessation de service, en 1997, il avait atteint la classe P.5.

Ayant enregistré un déficit budgétaire, l'Organisation a été amenée à mettre en œuvre un programme de réduction de ses effectifs et, dans son bulletin UNIDO/DG/B.201 du 20 novembre 1995 (ci-après «le bulletin»), le Directeur général annonça un programme de cessation volontaire de service comportant des mesures incitatives à l'intention de certains fonctionnaires pour qu'ils envisagent un départ anticipé ou une cessation de service par accord mutuel. Aux termes du paragraphe 5 de ce bulletin, les fonctionnaires âgés de cinquante-quatre ans ou plus étaient encouragés à envisager un départ anticipé. Au paragraphe 13 dudit bulletin, il était indiqué que :

«S'ils le désirent et s'ils n'ont pas dépassé la limite d'âge, les membres du personnel optant pour une cessation de service par accord mutuel verront leur candidature prise en considération en vue d'un réengagement par l'ONUDI conformément à la disposition 103.03 du Règlement du personnel, si la situation financière de l'Organisation venait à s'améliorer et sous réserve de la vacance d'un poste susceptible de leur convenir.»⁽¹⁾

Le même jour, le directeur des Services du personnel écrivit au requérant, lui demandant «d'envisager sérieusement» de prendre une retraite anticipée. Dans un mémorandum adressé à ce directeur le 23 janvier 1996, le requérant accepta les conditions de départ anticipé offertes par l'ONUDI. Par lettre du 14 février 1996, le directeur fit savoir à l'intéressé que, conformément au programme de cessation volontaire de service, son engagement de durée déterminée prendrait fin le 31 décembre 1997, en application de l'article 10.3, alinéa c), du Statut du personnel. En outre, il se verrait accorder un congé spécial sans traitement de vingt et un mois du 1^{er} avril 1996 au 31 décembre 1997. Le 20 février 1996, le requérant confirma son acceptation en signant la lettre du 14 février 1996. Pendant son congé spécial sans traitement, il continua à travailler comme éditorialiste scientifique pour une revue de l'ONUDI.

Le 10 décembre 1997, l'intéressé, invoquant le paragraphe 13 du bulletin, demanda au Directeur général de le réengager aux termes d'un contrat de deux ans, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite. Le directeur des Services du personnel lui répondit le 8 janvier 1998 que, puisque l'ONUDI continuait de procéder à la réduction de ses effectifs, les possibilités de réengagement étaient plutôt limitées. Le 20 février, le requérant demanda au Directeur général de revenir sur «cette décision administrative», et le 20 mars le directeur des Services du personnel lui répondit, au nom du Directeur général, que la situation restait inchangée.

Le 31 mars, le requérant demanda l'autorisation de saisir directement le Tribunal, ce que l'administration refusa le 17 avril. Le 7 mai 1998, il saisit donc la Commission paritaire de recours de la décision par laquelle lui avait été opposé un refus de prendre en considération sa demande de réengagement, contrairement à ce que prévoyait le

paragraphe 13 du bulletin et en violation de la disposition 103.12, alinéa a) ii), du Règlement du personnel qui prescrit que lorsqu'un poste est à pourvoir la préférence doit être donnée aux fonctionnaires au service de l'Organisation. Dans son rapport du 18 mai 2000, la Commission recommanda le rejet du recours. Elle était en effet parvenue à la conclusion que le paragraphe 13 du bulletin n'impliquait aucunement pour l'Organisation l'obligation de réengager le requérant à la fin de son congé spécial sans traitement : la situation financière ne s'était pas améliorée, aucun poste susceptible de lui convenir n'était disponible et rien ne prouvait que les droits de l'intéressé, tels qu'énoncés à l'alinéa a) ii) de la disposition 103.12, avaient été violés. Le 15 juin 2000, le haut fonctionnaire assurant temporairement la direction de l'ONUDI fit sienne cette recommandation. Cette décision, qui constitue la décision attaquée, fut transmise au requérant par le secrétaire suppléant de la Commission le 19 juin en tant que «décision du Directeur général».

B. Le requérant fait observer que dans le mémorandum qu'il a adressé le 14 décembre 1995 au directeur des Services du personnel, dans lequel il demandait à bénéficier du régime de cessation volontaire de service présenté dans le bulletin, il avait expressément demandé qu'une clause faisant état de la possibilité de réengagement prévue au paragraphe 13 soit ajoutée aux termes régissant son congé spécial sans traitement. Ce mémorandum constitue par conséquent la «preuve irréfutable» que son acceptation d'une cessation de service par accord mutuel n'était volontaire «que dans la forme» et qu'elle «avait été obtenue par la contrainte et sous la pression des circonstances».

Il prétend qu'au terme de son congé spécial sans traitement l'ONUDI l'a privé de la possibilité de reprendre une activité professionnelle en refusant de prendre en considération sa candidature. Invoquant la jurisprudence du Tribunal, il soutient que, lorsqu'elle cherchait à pourvoir des postes vacants, l'ONUDI aurait dû lui accorder la priorité par rapport aux candidats extérieurs comme l'indique clairement la disposition 103.12, alinéa a) ii), du Règlement du personnel. En outre, il s'est vu refuser la possibilité d'être comparé à d'autres candidats dès lors qu'il a été procédé aux recrutements sans qu'aucun avis de vacance n'ait été publié.

Conformément au paragraphe 13 du bulletin, l'Organisation était par ailleurs tenue d'envisager sa reprise de service. Or elle n'a pas reconnu que les trois conditions de réengagement qui y sont indiquées étaient réunies. Il satisfaisait à la première d'entre elles, relative à la limite d'âge, puisqu'il n'avait pas atteint l'âge obligatoire de la retraite lorsqu'il a demandé à être réengagé. Les deux autres conditions étaient relatives à une amélioration de la situation financière de l'Organisation et à l'existence d'un poste vacant susceptible de convenir à l'intéressé. Celles-ci étaient remplies. Des postes vacants étaient disponibles, et il existe des «preuves irréfutables» que de nouveaux fonctionnaires avaient été et étaient encore recrutés par l'ONUDI à l'époque. Il fait observer que la Commission paritaire de recours a constaté que des recrutements externes avaient eu lieu pendant la période au cours de laquelle il avait demandé à être réengagé. Par conséquent, l'ONUDI n'a pas respecté les termes du paragraphe 13 du bulletin.

Le requérant affirme que la Commission est parvenue à des conclusions erronées et n'a pas tenu compte de certains éléments de preuve. Elle n'a fait aucune référence au refus qui lui avait été opposé de prendre en considération sa demande de réengagement, principal argument de son recours. Elle a conclu qu'il avait offert ses services d'éditorialiste scientifique à titre bénévole, alors même qu'il avait informé par écrit le Directeur général qu'il réclamerait une rémunération pour ce travail. En outre, le requérant soutient que c'était à l'administration qu'il appartenait d'officialiser par écrit ce rapport d'emploi. Le fait qu'elle s'en soit abstenue ne la dégageait pas de l'obligation de le rémunérer pour le travail qu'il avait accompli.

Enfin, il accuse l'Organisation de ne pas avoir agi de bonne foi et d'avoir intentionnellement retardé la procédure devant la Commission paritaire de recours.

Le requérant demande au Tribunal : 1) d'annuler la décision confirmant le refus d'envisager son réengagement et de lui allouer 111 000 dollars des Etats-Unis à titre de réparation; 2) de déclarer «invalide» l'affirmation de la Commission paritaire de recours selon laquelle ses services en qualité d'éditorialiste scientifique étaient bénévoles et de lui allouer 93 000 dollars à titre de rémunération desdits services; 3) de lui allouer 30 000 dollars au titre de l'«obstruction au bon fonctionnement de la justice»; et 4) de lui octroyer 50 000 dollars pour tort moral.

C. Dans sa réponse, l'Organisation déclare que le requérant a demandé à être mis au bénéfice d'une cessation volontaire de service en application de l'article 10.3, alinéa c), du Statut du personnel et du programme de cessation volontaire de service exposé dans le bulletin. Il a été traité d'une manière garantissant intégralement les droits que lui confère son statut de fonctionnaire et les conditions dans lesquelles est intervenue sa cessation de service ont été «les plus généreuses et les plus avantageuses» que l'Organisation pouvait lui accorder. L'ONUDI soutient en outre que le paragraphe 13 du bulletin lui a été appliqué correctement; ce paragraphe ne garantit pas le

réengagement des fonctionnaires qui ont opté pour une cessation de service par accord mutuel mais fixe les conditions sur la base desquelles l'Organisation prendra en considération leur candidature en vue de les réengager. Au moment où le requérant souhaitait être réengagé, la situation financière de l'ONUDI ne s'était pas améliorée et il n'existait pas non plus de poste vacant correspondant à ses compétences ou à son expérience. De plus, le requérant n'a pas fait acte de candidature à certains postes de la classe P.5 pour lesquels des avis de vacance avaient été publiés entre avril 1996 et décembre 1997. La défenderesse soutient que la jurisprudence du Tribunal à laquelle se réfère le requérant n'est pas pertinente. Il n'a pas démontré que l'Organisation avait violé une disposition relative au réengagement des fonctionnaires ou aux procédures d'attribution des postes. L'ONUDI n'était «juridiquement pas en mesure» d'offrir un engagement au requérant.

La défenderesse rejette la conclusion du requérant tendant à obtenir la rémunération de ses services en qualité d'éditorialiste scientifique : l'intéressé n'a pas apporté la preuve que l'Organisation avait accepté de le rémunérer pour ce travail. En fait, elle n'aurait pas pu accéder à une telle demande alors qu'il se trouvait en congé spécial sans traitement. Qui plus est, il a entrepris ce travail de sa propre initiative.

S'agissant de la conclusion tendant à l'allocation d'une réparation pour obstruction au bon fonctionnement de la justice, l'ONUDI déclare qu'il n'y a pas eu de retard intentionnel dans l'examen du recours de l'intéressé et que celui-ci n'a pas apporté la preuve que tel avait été le cas. Si retard il y a eu, il est imputable à l'augmentation du nombre des affaires -- augmentation elle-même due à l'exercice de réduction des effectifs engagé en 1996.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend que l'Organisation a tenté de dénaturer sa requête quant au fond en reformulant les différents points en litige. Il affirme que la jurisprudence qu'il cite est tout à fait pertinente dès lors qu'elle concerne «la suppression d'un poste et la recherche d'un autre poste». Il fait observer que, dans sa réponse, l'ONUDI n'a pas nié avoir procédé à des recrutements au cours de la période pendant laquelle il souhaitait être réemployé. L'Organisation a accordé des contrats à deux de ses anciens collègues qui avaient un profil semblable au sien. Il conteste avoir eu l'intention de travailler bénévolement en qualité d'éditorialiste scientifique; il a «explicitement défini» sa position sur ce sujet dans sa lettre au Directeur général datée du 10 décembre 1997. Il réitère ses accusations concernant les procédés dilatoires mis en œuvre dans l'examen de son recours.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme que ni le paragraphe 13 du bulletin ni la disposition 103.03 du Règlement du personnel, à laquelle il renvoie, ne l'obligeaient à réengager un ancien membre du personnel. Le requérant n'a posé sa candidature à aucun des postes ayant fait l'objet de la publication d'un avis de vacance pendant son congé spécial sans traitement et l'Organisation n'était pas tenue de comparer ses qualifications à celles des candidats qui s'étaient présentés. Elle rappelle que le requérant a volontairement conclu un accord de cessation de service et qu'il ne saurait à présent le contester. L'Organisation affirme de nouveau que la jurisprudence citée par le requérant n'est pas pertinente du fait qu'elle concerne des affaires dans lesquelles les requérants se trouvaient dans des situations de fait et de droit différentes de la sienne. Quant à son argument concernant les contrats accordés à deux de ses anciens collègues, l'ONUDI réaffirme que le requérant ne s'est pas porté candidat aux postes en question. De plus, les nominations ont eu lieu en février et mars 1998, alors que l'intéressé n'était plus membre du personnel.

Elle réfute les accusations selon lesquelles elle aurait délibérément retardé la procédure devant la Commission paritaire de recours.

CONSIDÈRE :

1. Entré au service de l'ONUDI le 1^{er} janvier 1982, le requérant bénéficia, à compter du 1^{er} mai 1982, de contrats de durée déterminée de deux ans qui furent régulièrement renouvelés jusqu'à ce que l'Organisation, dans le souci de réduire ses dépenses, décide de mettre en œuvre un programme de cessation volontaire de service. Par mémorandum du 14 décembre 1995, le requérant demanda notamment à être mis au bénéfice d'un congé spécial sans traitement jusqu'à la fin de l'année 1997 et exprima l'intention de reprendre du service quand cela serait possible. A la suite de négociations entre les Services du personnel et l'intéressé, ce dernier accepta de bénéficier du programme susmentionné et des avantages qui y étaient liés. Une décision du directeur des Services du personnel du 14 février 1996 fixa au 31 décembre 1997 la date de cessation de ses services, tout en précisant qu'il serait placé en congé spécial sans traitement à partir du 1^{er} avril 1996 pour une période de vingt et un mois pendant laquelle il continuerait à cotiser à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et au plan d'assurance

maladie géré par les courtiers d'assurances Van Breda. Le requérant confirma le 20 février 1996 son accord avec cette décision et s'engagea à ne pas contester la cessation de ses services ni à rechercher d'autres compensations que celles qui lui étaient offertes.

2. Le 10 décembre 1997, le requérant écrivit au Directeur général une lettre dans laquelle il lui exposait les circonstances dans lesquelles il avait été «forcé de quitter l'Organisation» et lui demandait de lui accorder un nouveau contrat de deux ans, ce qui l'amènerait jusqu'à l'âge de la retraite. Il invoquait pour justifier cette demande le paragraphe 13 du bulletin du Directeur général UNIDO/DG/B.201 daté du 20 novembre 1995. Ayant reçu une réponse négative du directeur des Services du personnel, il s'adressa au Directeur général pour demander la révision de la décision ainsi prise, mais une lettre du 20 mars 1998 lui confirma que les difficultés financières de l'Organisation limitaient considérablement les possibilités de réemploi des anciens agents. L'intéressé demanda alors l'autorisation de saisir le Tribunal de ceans et, devant le refus qui lui fut opposé, s'adressa à la Commission paritaire de recours le 7 mai 1998.

3. Ce n'est que le 18 mai 2000 que la Commission fit connaître ses conclusions : elle recommanda au Directeur général de rejeter le recours, estimant que le paragraphe 13 du bulletin ne faisait pas obligation à l'Organisation de réengager l'intéressé à la fin de son congé spécial sans traitement, que deux des conditions énoncées dans ce paragraphe pour permettre le réengagement n'étaient pas remplies et qu'il n'existait aucune preuve d'une violation de la disposition 103.12, alinéa a) ii), du Règlement du personnel selon laquelle la préférence doit être donnée notamment aux fonctionnaires déjà au service de l'Organisation pour les nominations aux postes vacants. Par une décision du 15 juin 2000, qui fut notifiée au requérant le 19 juin 2000 par le secrétaire suppléant de la Commission, le recours de l'intéressé fut rejeté sur la base de cette recommandation.

4. Dans sa requête, l'intéressé demande l'annulation de la décision confirmant le refus de prendre en considération sa demande de retour au service à la fin de son congé spécial sans traitement et 111 000 dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice causé par cette décision. Il demande par ailleurs que soit déclarée «invalide» l'affirmation de la Commission selon laquelle les services qu'il a rendus pendant sa période de congé spécial en qualité d'éditorialiste scientifique d'une revue à laquelle il a collaboré étaient bénévoles et que lui soit versée la somme de 93 000 dollars en rémunération du travail ainsi effectué. Il sollicite enfin le versement de 30 000 dollars en réparation du préjudice qui lui a été occasionné par l'obstruction faite par l'Organisation au cours normal de la justice et le paiement de la somme de 50 000 dollars en réparation du préjudice moral.

5. Pour contester le refus qui lui a été opposé de voir prise en considération sa demande de retour au service, le requérant invoque deux textes : d'une part, le paragraphe 13 du bulletin aux termes duquel

«S'ils le désirent et s'ils n'ont pas dépassé la limite d'âge, les membres du personnel optant pour une cessation de service par accord mutuel verront leur candidature prise en considération en vue d'un réengagement par l'ONUDI conformément à la disposition 103.03 du Règlement du personnel, si la situation financière de l'Organisation venait à s'améliorer et sous réserve de la vacance d'un poste susceptible de leur convenir.»

et, d'autre part, la disposition 103.12, alinéa a) ii), du Règlement du personnel qui prévoit que, lorsqu'il y a des postes à pourvoir, il sera normalement donné préférence, «à qualifications égales, aux fonctionnaires de l'Organisation et aux fonctionnaires d'autres organisations appliquant le régime commun des Nations Unies».

6. Sur le premier point, il ressort clairement du dossier que la situation financière de l'Organisation, qui avait dû mettre en œuvre un plan de réduction des effectifs, ne s'était pas améliorée dans des conditions telles qu'elle puisse proposer un nouveau poste aux agents qui avaient accepté une cessation de service par accord mutuel, et que l'intéressé n'avait postulé à aucun des cinq postes de niveau P.5 déclarés vacants entre avril 1996 et décembre 1997, aucun d'entre eux ne correspondant en réalité à son profil, comme l'a relevé à juste titre la Commission paritaire de recours. Il n'est donc pas possible de reprocher à l'Organisation de ne pas avoir considéré une candidature qui n'a pas été présentée à l'un de ces postes et de s'être abstenue de proposer à l'intéressé un autre poste alors que la situation financière ne s'était pas améliorée. Le moyen tiré du non-respect des termes du paragraphe 13 du bulletin ne peut donc être retenu.

7. Il en est de même du moyen tiré de la violation de la disposition 103.12, alinéa a) ii), du Règlement du personnel. En effet, s'il est vrai que la défenderesse a procédé à de nombreux recrutements en 1998, dont certains concernaient des postes qui auraient pu convenir à l'intéressé, celui-ci n'était plus membre du personnel depuis le 1^{er} janvier 1998 et n'avait pas à être informé de ces recrutements. Quant aux recrutements auxquels il a été

procédé avant le 1^{er} janvier 1998 et qui concernaient des postes du niveau du requérant, ils ont donné lieu à une publicité, sans que l'intéressé estime utile, ou possible, de présenter sa candidature, ainsi qu'il a été dit ci-dessus. Enfin, rien ne permet d'affirmer qu'il a été procédé à des recrutements pour des postes auxquels il aurait pu postuler entre le 10 décembre 1997, date à laquelle il a formulé sa demande de réengagement, et le 1^{er} janvier 1998, date à laquelle il a cessé de faire partie du personnel de l'Organisation.

8. Sans doute le requérant n'a-t-il pas tort de souligner qu'il se plaignait essentiellement devant l'Organisation et devant la Commission paritaire de recours que l'on n'ait pas pris en considération ses mérites pour pourvoir à des emplois vacants et que c'est ce refus d'examen préalable qui fonda sa contestation et sa demande principale d'indemnités, mais l'on ne saurait reprocher à la Commission, et à la défenderesse qui a accepté ses recommandations, d'avoir conclu que l'Organisation n'avait aucune obligation de réengager son agent à l'expiration de son congé spécial. Ce faisant, la défenderesse n'a nullement dénaturé la contestation élevée devant elle. Rien ne permet d'affirmer par ailleurs que l'Organisation n'a jamais eu l'intention d'honorer les obligations qui résultaient pour elle du paragraphe 13 du bulletin, ainsi que l'allègue le requérant.

9. S'agissant de la participation de l'intéressé durant sa période de congé spécial sans traitement à une publication scientifique, la Commission paritaire de recours a relevé à bon droit que ces services avaient été rendus à titre bénévole et que, même s'ils ont été d'une haute valeur scientifique, aucune communication de l'ONUDI n'a jamais prévu qu'ils soient rémunérés. L'Organisation ne saurait être conduite, en l'absence de tout accord -- et d'ailleurs, semble-t-il, de toute demande formalisée par l'intéressé avant la fin de la période de sa collaboration -- à lui verser une indemnité en contrepartie du travail qu'il a effectué bénévolement.

10. Mais il est exact que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été excessivement longue, puisqu'elle a duré pas moins de deux ans alors que l'affaire n'était pas d'une extrême difficulté et exigeait une solution rapide compte tenu de la nature de la décision souhaitée par l'intéressé et de son âge. Dans les circonstances de l'affaire, la lenteur de l'instruction peut être regardée comme une faute ouvrant droit à indemnisation. Le Tribunal estime que le requérant est fondé à obtenir de ce chef une indemnité qu'il fixe à 3 000 dollars des Etats-Unis.

11. Obtenant partiellement satisfaction, le requérant a droit à des dépens fixés à 1 000 dollars.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'Organisation versera au requérant la somme de 3 000 dollars des Etats-Unis à titre d'indemnité.
2. Elle paiera au requérant la somme de 1 000 dollars à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 mai 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2001.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

1. Traduction du greffe.

