

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaire ROMAIN

Jugement No 1114

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Ralph Irving Romain le 18 avril 1990 et régularisée le 15 juin, la réponse de l'UNESCO du 27 août, la réplique du requérant du 4 octobre et la duplique de l'Organisation du 20 novembre 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, les dispositions 104.6, 109.3, 109.6 et 109.7 du Règlement du personnel de l'UNESCO et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

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. Un mémorandum d'accord signé en 1964 par l'UNESCO et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement - la Banque mondiale - prévoyait l'élaboration d'un Programme de coopération et la création d'une unité chargée de le mettre en oeuvre au siège de l'UNESCO à Paris. Cette unité était intitulée Division du financement culturel (EFD).

Le requérant, ressortissant de Trinité-et-Tobago, né en 1932, travaillait à la Banque, à Washington D.C., en 1986. Le 12 novembre 1986, le Directeur général de l'UNESCO lui a offert le poste de directeur d'EFD. Par lettre du 10 décembre 1986 adressée au directeur du Bureau du personnel, il a demandé une garantie de réintégration dans la Banque au cas où il quitterait l'UNESCO. Ayant accepté cette offre, il a pris ses fonctions le 6 janvier 1987 aux termes d'un engagement de durée définie devant prendre fin le 31 décembre 1988.

Par lettre du 22 août 1988, le Président de la Banque a informé le Directeur général que la Banque mettrait fin au Programme de coopération le 30 juin 1989. Le 31 octobre 1988, le directeur par intérim du Bureau du personnel a demandé au requérant de confirmer que la Banque était disposée à le reprendre. C'est ce qu'il a fait le 2 novembre. Par mémorandum du 10 novembre, le directeur par intérim l'a informé que le Directeur général ne renouvelerait pas son engagement. Dans un mémorandum du 17 novembre, il a demandé si cette décision était en train d'être "reconsidérée". Le directeur par intérim a confirmé la décision dans le mémorandum qu'il lui a adressé le 21 novembre. Le 22 novembre, il a écrit au directeur par intérim pour contester le non-renouvellement et le délai de préavis. Le 23 novembre, il déposait un avis d'appel devant le Conseil d'appel. Dans un mémorandum du 8 décembre, le directeur par intérim lui offrait un congé spécial avec traitement jusqu'au 5 février 1989 afin qu'il puisse prendre ses dispositions. Dans sa réponse du 16 décembre, il a décliné cette offre au motif qu'il n'avait pas sollicité un tel congé et qu'il devait de toute façon prendre d'autres fonctions au mois de janvier.

Dans son rapport du 22 novembre 1989, le Conseil d'appel a estimé que le Directeur général avait exercé à bon droit son pouvoir d'appréciation et il recommandait de rejeter l'appel sur le fond. Par lettre du 29 décembre 1989, que le requérant déclare avoir reçue le 19 janvier 1990 et qui constitue la décision définitive attaquée, le Directeur général par intérim a accepté la recommandation du Conseil, tout en exprimant des réserves sur la recevabilité de l'appel.

B. Le requérant donne sa propre version des faits. Il allègue que, tant avant d'avoir été informé du non-renouvellement de son contrat que par la suite, nombre de fonctionnaires de l'UNESCO l'ont traité de manière grossière et avec mépris et que, en août 1989, l'UNESCO a fait disparaître certains documents qu'il avait laissés pour s'en servir éventuellement aux fins de son recours interne.

Il se prévaut d'une violation de la disposition 109.6 a) du Règlement du personnel de l'UNESCO, selon laquelle un

membre du personnel dont l'engagement de durée définie est résilié a droit à un préavis de trois mois. Le préavis qu'il a reçu ne lui a pas laissé suffisamment de temps pour se débarrasser de sa maison et de certaines de ses affaires personnelles, veiller au transport de son mobilier, prendre des dispositions au sujet de sa famille, modifier son programme de travail et trouver un nouvel emploi. L'offre de congé spécial ne lui était d'aucun secours puisque, à l'époque où il l'a reçue, il s'était arrangé pour réintégrer la Banque le 1er janvier 1989.

Il allègue que le non-renouvellement de son engagement était une décision arbitraire et constituait un abus de pouvoir de la part du Directeur général : le fait que la Banque mettait fin au Programme de coopération n'était pas une raison suffisante. Le Programme n'a pris fin qu'en juin 1989, alors que son engagement expirait le 31 décembre 1988. De plus, la coopération ne devait pas cesser entièrement, mais seulement prendre une autre forme. La Banque ne finançait pas son poste de directeur d'EFD et ses fonctions débordaient du cadre du Programme. L'UNESCO a agi d'une manière discriminatoire à son égard en ce sens qu'elle a essayé de sauver les emplois d'autres membres du personnel du Programme et qu'elle a en fait, avec l'agrément de la Banque, accordé à l'un d'eux une prolongation de son engagement jusqu'en juin 1989. La Banque ne voyait pas d'inconvénients à ce que l'UNESCO exerce son contrôle sur les postes du Programme, pourvu qu'elle n'engage aucune dépense après le mois de juin 1989. La décision lui a causé un préjudice matériel et moral. Elle a porté atteinte à sa réputation et à sa carrière professionnelles. Il a subi des pertes financières qu'il énumère dans le détail, dues à la vente de sa maison, à la liquidation d'une partie et au transport d'une autre partie de son mobilier. Il a dû encourir des frais de voyage pour essayer de régler certaines choses dans un délai aussi bref. Il réclame des dommages-intérêts.

C. L'UNESCO répond que la requête est irrecevable aux termes de l'article VII(2) du Statut du Tribunal parce que le requérant a négligé de suivre la procédure de recours dans les formes requises et, partant, d'épuiser les voies de recours interne. Le paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel a la teneur suivante :

"Tout membre du personnel qui désire contester une décision administrative ... doit, en premier lieu, présenter au Directeur général une réclamation par écrit. La réclamation doit être acheminée par l'entremise du Directeur du Bureau du personnel dans un délai d'un mois qui suit la date de réception de la décision..."

Tant que le Directeur général ne s'est pas prononcé sur une telle réclamation, le membre du personnel ne peut pas recourir devant le Conseil aux termes du paragraphe 7 c).

Le mémorandum du requérant en date du 22 novembre 1988 constituait sa réclamation au sens du paragraphe 7 a). Or, le lendemain même, il interjetait appel devant le Conseil au sens du paragraphe 7 c). La réponse à sa réclamation au sens du paragraphe 7 a) était le mémorandum du directeur par intérim en date du 8 décembre, qui lui offrait une prolongation de son engagement jusqu'au 5 février 1989, lui donnant ainsi un nouveau préavis de cinq semaines. Dans un mémorandum du 20 décembre adressé au Directeur général, il présentait ce qu'il faut considérer comme une seconde réclamation au sens du paragraphe 7 a). Il n'a pas laissé le temps au Directeur général de répondre à sa réclamation du 22 novembre et le mémorandum du 20 décembre protestait à tort contre les décisions des 10 et 21 novembre : il aurait dû être dirigé contre le mémorandum du 8 décembre qui offrait une prolongation de son engagement et constituait de ce fait une nouvelle décision. Le requérant n'a pas agi de façon conséquente en rejetant l'offre tout en continuant à contester le non-renouvellement.

En tout état de cause, sa requête est dénuée de fondement. Son engagement n'a pas été résilié mais a expiré conformément aux termes de la disposition 104.6 b) :

"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."

La condition formelle relative au préavis de trois mois prévu par la disposition 109.6 du Règlement n'était pas applicable. Néanmoins, dans l'intérêt d'une bonne administration, l'UNESCO a donné près de deux mois de préavis au requérant.

Quant à la décision effective, il ne pouvait pas légitimement s'attendre à un renouvellement. Il ne relève aucun vice de forme dans l'exercice du pouvoir d'appréciation du Directeur général. La décision n'a pas été prise pour une raison autre que la raison objective qui lui a été donnée, à savoir la fin du Programme. Conformément au mémorandum d'accord, EFD et le Programme étaient inextricablement liés. Une fois le Programme achevé et la

Division dissoute, le poste du requérant n'avait plus aucune raison d'être. Il a fallu encore six mois pour procéder à la liquidation du Programme.

A supposer même que le cas fût traité comme une suppression de poste, le requérant avait reçu un préavis approprié puisqu'une prolongation lui avait été offerte jusqu'au 5 février 1989, soit au total un préavis de trois mois conformément à la disposition 109.6 a) ii) du Règlement. Il a bénéficié de tous ses droits. L'UNESCO s'était préalablement assurée qu'il retrouverait un emploi et elle l'a constamment traité avec égards et conformément aux principes de la bonne foi. Ses allégations de traitement discourtois ne sont pas établies. Il aurait dû enlever lui-même tous ses documents personnels et ne pouvait pas compter sur l'UNESCO pour les lui conserver.

Les raisons avancées pour le non-renouvellement ayant un caractère objectif, cette mesure ne pouvait nuire à sa réputation. Sa demande de réparation pour préjudice matériel est également mal fondée : il est responsable de toutes les dépenses qu'il a sciemment encourues dans la circonstance.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient que sa requête est recevable. Il fait valoir que le Conseil a déclaré son recours interne recevable et que, l'ayant rejeté sur le fond, l'UNESCO ne peut pas prétendre qu'il ne l'était pas. De plus, le 23 novembre 1988, il a simplement déposé un avis d'appel; l'appel effectif a été interjeté le 4 janvier 1989, pas plus de trente jours après qu'il eut reçu le mémorandum en date du 8 décembre du directeur du personnel par intérim et après l'expiration de la période d'un mois dont disposait le Directeur général pour répondre à sa réclamation. En tout état de cause, l'Organisation porte la responsabilité de la confusion des dates limites.

Le requérant s'étend sur les points soulevés par l'Organisation concernant la nature de son engagement, l'obligation de préavis, la durée du préavis qui lui a été accordée et le préjudice matériel et moral qu'il a subi. Il n'y a pas eu "liquidation" du Programme qui devait avoir lieu pendant son absence, la Banque n'a pas interdit les prolongations d'engagement et le véritable motif pour lequel on a voulu se débarrasser de lui était que ses supérieurs ne l'aimaient pas. Il a été traité de façon discourtoise, les membres de la direction se sont montrés vindicatifs et les documents qu'il a perdus avaient un caractère personnel et ne regardaient pas l'UNESCO.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses arguments. Elle réaffirme que la requête est irrecevable parce que le requérant a omis d'épuiser les voies de recours interne et que, en tout état de cause, la décision est intervenue valablement, en conformité avec les dispositions applicables et sur la base de l'appréciation correcte des points de fait, et selon le principe de la bonne foi.

CONSIDERE :

1. Alors qu'il était au service de la Banque mondiale, l'UNESCO a offert au requérant un contrat de durée définie au grade D.1 en qualité de directeur de la Division du financement culturel (EFD). Son contrat, conclu pour une durée de deux ans, venait à expiration le 31 décembre 1988. Avant d'accepter cette offre, le requérant a informé le directeur du personnel par intérim, par lettre du 10 décembre 1986, que la Banque mondiale garantirait sa réintégration s'il quittait l'UNESCO. Il a commencé à travailler à l'Organisation le 6 janvier 1987 et s'est vu confier la responsabilité de l'exécution de projets dans le domaine de l'éducation, financés par la Banque mondiale.

Le 22 août 1988, le Président de la Banque a informé le Directeur général que la Banque mettrait fin à son programme de coopération à compter du 30 juin 1989 et que l'Organisation devait geler immédiatement tout recrutement et toute prolongation de contrat concernant le personnel du Programme. L'Organisation s'est assurée auprès du requérant que la garantie de réintégration dans la Banque était toujours valable; c'est ce qu'il a confirmé le 2 novembre 1988. Par mémorandum du 10 novembre, le directeur par intérim l'a informé que son contrat ne serait pas renouvelé. Personne n'a été nommé pour le remplacer comme directeur d'EFD et les économies ainsi réalisées ont été utilisées pour financer un nouveau poste sur le terrain.

Le 17 novembre, le requérant a écrit au directeur par intérim pour lui demander s'il était exact que la décision notifiée par le mémorandum du 10 novembre était en train d'être reconsidérée. Le directeur par intérim a répondu le 21 novembre 1988 que la décision était maintenue. Par lettre également du 21 novembre, le directeur par intérim a demandé à la Banque "d'entamer la procédure nécessaire en vue de la réintégration" du requérant, ajoutant que l'UNESCO était disposée à prolonger son contrat de quelques semaines en attendant que la Banque soit prête à le reprendre à son service.

Le 23 novembre, le requérant a introduit auprès du Conseil d'appel un avis d'appel contre la décision du Directeur

général en date du 10 novembre. Il avait également écrit la veille un long mémorandum au directeur par intérim pour protester contre la décision. Il a reçu une réponse datée du 8 décembre, lui offrant une prolongation de son contrat jusqu'au 5 février 1989, mais il a refusé cette offre par un mémorandum du 16 décembre 1988.

Bien qu'ayant déjà recouru auprès du Conseil d'appel, le requérant a écrit de nouveau au Directeur général le 20 décembre pour protester contre la décision du 10 novembre, confirmée par le directeur par intérim le 21 novembre. Dix jours plus tard, le 30 décembre 1988, il a soumis un recours détaillé au secrétaire du Conseil d'appel contre la décision qui lui avait été notifiée le 10 novembre.

Sur la recevabilité

2. L'Organisation soutient que la requête n'est pas recevable parce que le requérant a omis de se conformer aux règles de procédure régissant le recours interne : son recours interne auprès du Directeur général n'a pas été introduit dans le délai d'un mois suivant la date de réception de la décision contestée et le requérant aurait dû attendre une réponse du Directeur général ou l'expiration du délai fixé pour cette réponse avant de recourir au Conseil d'appel.

Le Tribunal estimant que la requête n'est de toute façon pas fondée pour les motifs indiqués ci-après, il n'est pas nécessaire de statuer sur les objections à la recevabilité soulevées par l'Organisation.

Sur le fond

3. Le requérant allègue que le véritable motif du non-renouvellement de son contrat était étranger à l'intérêt bien compris de l'Organisation et avait pour but de se débarrasser de lui en tant que persona non grata. Il énumère un certain nombre de cas dans lesquels il considère avoir été traité d'une façon discourtoise. Il déclare que la raison invoquée pour prendre la décision, à savoir que la Banque mondiale avait décidé de mettre fin au programme de coopération, était inexacte : la fin du programme sous la forme qu'il présentait alors ne signifiait pas la fin de toute coopération avec la Banque, et une nouvelle coopération aurait dû être négociée. Il soutient également que le programme de travail établi jusqu'au 30 juin 1989 était chargé et demandait un directeur. Il a déclaré que le poste en question ne relevait pas d'un programme de coopération mais du programme ordinaire de l'UNESCO, et que, partant, son financement ne dépendait pas de la Banque. Bien que le Directeur général ait assuré aux membres d'EFD, dont les emplois étaient financés à 75 pour cent par des sources extra-budgétaires, que l'Organisation ferait son possible pour les garder à son service, on le laissait partir. Il allègue que sa réputation professionnelle en a souffert et que l'insuffisance de la période de préavis lui a causé une perte financière sérieuse. Il demande l'octroi d'une indemnité pour la perte et les dommages subis en raison de la décision, de l'inadéquation du préavis de non-renouvellement, et d'autres actes préjudiciables de l'Organisation.

4. La question principale à examiner est de savoir si, en décidant de ne pas renouveler le contrat du requérant, le Directeur général avait fait une appréciation inexacte des faits de la cause ou s'il avait agi arbitrairement et commis un abus de pouvoir équivalant à un licenciement non justifié.

5. Sur la base des éléments dont il dispose, le Tribunal est convaincu que la raison du non-renouvellement du contrat du requérant réside dans le fait que la Banque mondiale allait mettre fin au programme de coopération le 30 juin 1989. L'emploi particulier pour lequel il avait été engagé consistait à diriger EFD et la Division a été dissoute à la fin du Programme. Le Directeur général était habilité à prendre, dans l'intérêt de l'Organisation, la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant, même si le poste de celui-ci relevait du programme ordinaire et n'était pas financé par la Banque. Le Directeur général avait également le droit de décider qu'il n'était pas nécessaire de conserver le requérant pour liquider le Programme, que son poste devenait inutile, et que les fonds afférents à ce poste devaient être libérés pour en créer un autre.

6. La décision n'a pas été prise sans égard à la situation du requérant. L'Organisation a tout d'abord confirmé qu'il pouvait être réintégré dans la Banque mondiale et lui a proposé, ainsi qu'à la Banque, une brève prolongation de la période de préavis si besoin était. Mais le requérant a décliné l'offre de prolongation, étant donné qu'il avait pris des dispositions en vue de sa réintégration à compter du 1er janvier 1989.

7. Le requérant n'avait aucun droit à une prolongation puisque, conformément à la disposition 104.6 du Règlement du personnel, un engagement de durée définie expire automatiquement à la date prévue sans préavis ni indemnité et ne comporte aucune perspective de renouvellement : le seul espoir de voir son engagement renouvelé ne lui

conférait aucun droit.

8. Le requérant accuse l'Organisation de comportement arbitraire parce qu'elle n'a fait aucun effort pour lui trouver un emploi, alors qu'elle a cherché à placer d'autres membres d'EFD. Cette attitude s'explique par le fait que le requérant avait la possibilité d'être réintégré à la Banque mondiale, et qu'il avait lui-même pris des dispositions à cet effet avant la fin novembre 1988, alors que les autres membres d'EFD n'avaient vraisemblablement pas les mêmes possibilités de repli. Dans ces conditions, il n'y a pas eu abus de pouvoir ou comportement arbitraire de l'Organisation.

9. Le requérant, citant un certain nombre de faits qu'il considère comme des actes discourtois à son égard, soutient qu'il était persona non grata. En fait, il n'existe aucune preuve que le Directeur général ait manqué à la bonne foi en prenant la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant ou dans la manière dont il a procédé : c'est une décision, comme on l'a dit plus haut, qui était fondée sur des motifs sérieux et objectifs.

10. Quant à la période du préavis, le requérant a effectivement rejeté une offre de l'UNESCO visant à prolonger son contrat jusqu'au 5 février 1989. En fait, ainsi qu'il ressort du Règlement du personnel, il n'y a aucune obligation de préavis et, dans les circonstances de l'espèce, le requérant a été averti suffisamment à temps.

11. Enfin, la suppression du poste du requérant à l'expiration de son engagement de durée définie ne donnait lieu à aucune indemnité. En effet, selon la disposition 109.7 g) du Règlement :

"Aucune indemnité de licenciement n'est due :

...

ii) à un membre du personnel dont l'engagement de durée définie ou à titre temporaire prend fin à la date fixée dans sa lettre d'engagement."

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
E. Razafindralambo
A.B. Gardner