

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire AMIRA

Jugement No 1317

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Charles Mbagaya Amira le 4 septembre 1992 et régularisée le 23 octobre 1992, la réponse de l'UIT du 28 janvier 1993, la réplique du requérant du 8 avril et la duplique de l'Union en date du 28 mai 1993;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VIII du Statut du Tribunal, les articles 9.12 et 11.1 du Statut du personnel de l'UIT, la disposition 11.1.1 du Règlement du personnel de l'UIT et la disposition 4.7 du Règlement du personnel de l'UIT applicable au personnel engagé au titre de projets d'assistance technique;

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 kényen, né en 1938, a reçu une formation en électronique et en administration d'entreprises. L'UIT l'a engagé pour la première fois du 14 septembre 1982 au 14 novembre 1983 en tant qu'expert principal de grade P.5 dans le cadre d'un projet régional pour l'Afrique. En janvier 1984, l'organisation lui a donné un contrat de durée déterminée pour un poste P.5 en qualité d'ingénieur au Département de la coopération technique du Secrétariat général, au siège, à Genève. En 1985, elle a publié un avis de vacance pour le poste de représentant régional principal pour l'Afrique, de grade D.1, chef du Bureau régional pour l'Afrique à Addis-Abeba. Le 24 août 1986, elle l'a nommé à ce poste avec un contrat de durée déterminée. Le requérant a bénéficié de trois prolongations de contrat, dont la dernière a expiré le 30 septembre 1990.

Par circulaire du 9 janvier 1990, le Secrétaire général annonçait la création le 1er janvier d'un Bureau de développement des télécommunications (BDT) pour donner suite aux recommandations adoptées en 1989 par la Conférence des plénipotentiaires de l'Union à Nice. Le poste du requérant et ceux des autres représentants régionaux principaux ont été transférés du Secrétariat général au nouvel organe, qui devait être directement responsable devant le Secrétaire général.

Dans une lettre manuscrite du 24 avril 1990 adressée au Secrétaire général, le requérant a appelé l'attention sur les "difficultés" que soulevait l'échange d'informations entre le siège et le bureau régional; comme son contrat devait expirer dans un peu plus de trois mois, il se demandait avec "anxiété" ce qu'il allait advenir de sa personne et de ce bureau.

Par lettre du 27 avril, le Secrétaire général l'informait que le transfert de son poste au BDT et la nécessité d'établir une nouvelle description des tâches "impliqueraient" le nonrenouvellement de son contrat au-delà du 30 juin 1990, date de son expiration. Il ne semblait pas qu'il existât un poste vacant susceptible de lui convenir; toutefois, compte tenu de son "expérience et de [ses] qualifications", son contrat était prolongé de trois mois "en attendant que la situation soit examinée plus à fond"; par ailleurs, il pouvait poser sa candidature à tout poste convenable déclaré vacant au BDT.

Le requérant a répondu le 22 juin à la lettre du Secrétaire général reçue le 22 mai. Cette lettre, disait-il, l'avait "surpris", car il avait l'espoir légitime de revenir au siège; la Conférence de 1989 avait réservé des fonds pour son poste; les fonctionnaires du siège affectés au BDT avaient vu leurs engagements prolongés; et la décision de ne pas renouveler son contrat serait sans doute "mal comprise", notamment des organisations africaines avec lesquelles l'UIT avait coopéré.

Dans une lettre au Secrétaire général du 26 juillet 1990, le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine

(OUA) exprimait la crainte que la fermeture du bureau régional n'entrave le développement économique en Afrique.

Dans un télex du 7 août, le chef par intérim du BDT a ordonné au requérant de cesser son travail à Addis-Abeba le 24 août et de se présenter au siège pour le compte rendu de fin de service les 27 et 28 août; il a également déclaré que son engagement prendrait fin le 30 août et a fixé divers détails pratiques relatifs à la fin de son contrat.

Par fax du 10 août, le Secrétaire général a commenté les observations contenues dans la lettre du requérant du 22 juin : étant donné que sa lettre de nomination l'assujettissait au Règlement du personnel de l'UIT applicable au personnel engagé au titre de projets d'assistance technique et n'ouvrait "aucune perspective de renouvellement ou de conversion à un autre type d'engagement", il n'avait aucune raison de s'attendre à regagner le siège; son poste serait supprimé; le Secrétaire général lui faisait parvenir, par l'intermédiaire du bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Addis-Abeba, une copie de la réponse de l'UIT à la lettre du Secrétaire général de l'OUA en date du 26 juillet.

Dans une lettre du 30 août, l'ambassadeur et secrétaire exécutif de l'OUA à Genève a rendu compte au Secrétaire général de l'Organisation d'une réunion qu'il avait eue le 29 août, en compagnie d'ambassadeurs de sept Etats africains, avec le Secrétaire général de l'UIT. Au cours de cette réunion, on leur avait indiqué que l'engagement du requérant ne serait prolongé que jusqu'au 30 septembre - pour des "raisons familiales" -, parce que la Conférence des plénipotentiaires avait demandé la suppression des postes de représentants régionaux principaux.

Par lettre du 17 septembre, le requérant a demandé le réexamen administratif de la décision de ne pas prolonger son engagement. Dans une lettre du 25 septembre adressée au Secrétaire général, il a fourni des éclaircissements au sujet de certains points sur lesquels il pensait que celui-ci avait fourni des indications erronées lors de la réunion du 29 août avec les ambassadeurs africains.

Le Secrétaire général a rejeté sa demande de réexamen par lettre du 29 octobre et, le 28 janvier 1991, le requérant a formé un recours auprès du Comité d'appel. Dans son rapport du 26 mai 1992, le comité a conclu que l'UIT avait respecté les règles régissant les contrats de durée déterminée. Par lettre du 4 juin 1992, le Secrétaire général a adressé le rapport du comité au requérant. C'est cette lettre, d'où ce dernier infère le rejet de son recours, qui constitue la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision de ne pas renouveler son contrat était entachée d'erreurs de fait et de droit. Il présente les cinq moyens principaux ci-après.

Il allègue en premier lieu des vices de procédure et de forme. La lettre du Secrétaire général du 27 avril 1990, par son caractère "vague" et "ambigu", laissait entendre que sa situation serait réexaminée en vue d'une prolongation de son engagement. Mais, sans daigner donner la moindre réponse à ses lettres du 24 avril et du 22 juin 1990, le Secrétaire général lui a déclaré le 29 octobre qu'il lui avait accordé "cinq mois entiers" pour prendre ses dispositions; ainsi, le Secrétaire général s'était déterminé sans même l'entendre. Qui plus est, le chef par intérim du BDT, qui lui avait notifié le 7 août la décision de laisser son contrat venir à expiration, avait le même grade que lui. En déclarant dans son fax du 10 août qu'il approuvait pleinement cette prise de position, le Secrétaire général a donné l'impression que le chef par intérim du BDT avait agi de sa propre initiative.

Le deuxième moyen invoqué est que le Secrétaire général a omis d'indiquer les motifs de la décision. Il s'est contenté d'annexer à sa lettre du 4 juin 1992, sans autre commentaire, le rapport du Comité d'appel. Dans le meilleur des cas, le Secrétaire général, dans ses communications des 27 avril et 10 août 1990, a donné des "raisons contradictoires variables et/ou erronées".

Troisièmement, le requérant se prévaut d'une appréciation erronée, de l'omission de faits essentiels et de partialité. Contrairement à ce que le Secrétaire général lui a déclaré, la Conférence des plénipotentiaires n'a jamais recommandé la suppression des postes de représentants régionaux principaux : cette décision eût même été contraire à son intention. D'ailleurs, le financement des postes était assuré. En l'absence de raisons objectives, le requérant soupçonne que le non-renouvellement de son contrat a été dû à de la malveillance de la part du chef par intérim du BDT, qui voyait en lui un rival.

Quatrièmement, il allègue que son espoir légitime de renouvellement de son contrat a été déçu. Il y avait de nombreuses raisons pour qu'il s'attende à un renouvellement : ses résultats étaient "très bons"; son poste avait sa

place dans le BDT; l'avis de vacance publié en 1985 annonçait qu'il devait être pourvu pour deux ans, éventuellement cinq. Certains fonctionnaires du siège, et parmi eux le chef par intérim du BDT, qui avait été transféré comme lui du Département de la coopération technique, avaient vu leurs engagements prolongés, bien que les descriptions de leurs tâches fussent également être révisées. En tant que fonctionnaire "détaché" du Secrétariat général, il a fait l'objet de la part de l'administration d'un "traitement humiliant et préjudiciable".

Enfin, il allègue la violation de la disposition 11.1.1.4 f) du Règlement du personnel, selon laquelle "la durée totale de la procédure pour quelque cas que ce soit ne devra pas dépasser quatorze semaines à compter de la date à laquelle l'appel a été introduit". Dans son cas, le comité a pris environ un an et demi pour présenter son rapport et a même négligé d'examiner attentivement les écritures des parties.

Il demande l'annulation de la décision attaquée, sa réintégration dans un poste D.1 à compter du 1er octobre 1990 ou, à défaut, le paiement de ses "traitement et émoluments" du 1er octobre 1990 au 30 juin 1993. Il demande également 80 000 francs suisses pour dommages matériels et tort moral et 12 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'UIT soutient que la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant relevait du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général. Celui-ci l'a prise dans l'intérêt de l'Union et s'est conformé aux règles en vigueur et aux termes de la lettre de nomination, qui précisait ne comporter "aucune perspective de renouvellement".

Du fait du désir de la Conférence des plénipotentiaires de renforcer les activités dans les régions, le Conseil d'administration de l'Union a décidé de mettre fin aux fonctions des représentants régionaux principaux et d'en assigner de nouvelles dans le domaine de la coopération technique aux nouveaux chefs des bureaux régionaux. La différence entre les deux types de fonctions "ne pourrait guère être plus grande". Comme le conseil n'a pas modifié les tâches des fonctionnaires de l'ancien Département de coopération technique, le Secrétaire général a prolongé leurs contrats en attendant la révision de la description des tâches.

L'Union fait observer que le requérant n'était pas un membre "détaché" du personnel du Secrétariat général du siège : selon ses lettres de nomination, il était assujéti au Règlement applicable au personnel engagé au titre de projets d'assistance technique.

Il ressort à l'évidence des communications du Secrétaire général du 27 avril et du 10 août 1990 qu'il a procédé à un examen approfondi de l'affaire et que le requérant a pu donner son point de vue. De plus, la lettre du 27 avril ne laissait aucun doute sur le fait que son contrat en tant que représentant régional principal viendrait à expiration le 30 septembre 1990.

Quant à la compétence du chef par intérim du BDT, l'Union fait observer que, assumant la responsabilité des activités dans la région, il était habilité à agir au nom du Secrétaire général. L'Union soutient également que le compte rendu de la réunion du 29 août avec les ambassadeurs africains reposait sur les souvenirs d'une seule personne et n'était pas fiable.

Tout en reconnaissant que la procédure d'appel interne a été "indûment différée", l'Union qualifie de "coupable négligence" les propres erreurs de procédure du requérant, telles que l'omission de former son recours auprès des fonctionnaires compétents par lettre recommandée. En toute hypothèse, le comité a examiné avec "l'attention qu'ils méritaient" tous les documents que les parties lui ont soumis.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il considère que la réponse de l'UIT est fallacieuse et gratuite. Les fonctions des représentants régionaux principaux avaient essentiellement trait à la coopération technique et étaient voisines de celles des nouveaux chefs de bureau régional placés sous l'autorité du BDT. Pour des raisons qu'il expose, les allégations de l'UIT concernant les erreurs de procédure qu'il aurait commises ne cadrent pas avec les faits. Il maintient ses demandes.

E. Dans sa duplique, l'Union développe sa réponse et cherche à réfuter les moyens du requérant, soulignant notamment que les représentants régionaux principaux devaient s'occuper d'"affaires politiques", alors que les fonctions des nouveaux chefs sont axées sur des "problèmes opérationnels".

CONSIDERE :

1. Le requérant, de nationalité kényenne, est ingénieur des télécommunications et ancien fonctionnaire de grade D.1 de l'UIT. Il demande l'annulation de la décision du Secrétaire général de l'UIT de ne pas renouveler le contrat de durée déterminée qui le liait à l'Union en qualité de représentant régional principal pour l'Afrique.
2. Le requérant est entré au service de l'Union, le 4 janvier 1984, au grade P.5, en vertu d'un contrat de durée déterminée. Il a été affecté en premier lieu au groupe des ingénieurs, au sein du Département de la coopération technique, au siège de l'UIT à Genève. Un avis de vacance publié en 1985 invitait les intéressés à faire acte de candidature au poste de représentant régional principal pour l'Afrique, Addis-Abeba étant le lieu d'affectation, aux termes d'un contrat de durée déterminée. Le 24 août 1986, le requérant a été nommé à ce poste et promu au grade D.1. L'avis de vacance indiquait que la durée du contrat était de deux ans, mais qu'elle était susceptible d'être prolongée de trois ans. Le contrat du requérant a été régulièrement prorogé, et notamment de six mois, du 1er janvier au 30 juin 1990.
3. A la lumière des orientations données par la Conférence des plénipotentiaires réunie par l'UIT à Nice en 1989, le Secrétaire général a préparé, de 1989 à 1990, une réorganisation de la présence de l'Union dans les différentes régions du monde. Cette réorganisation a pris corps dans le projet d'un Bureau de développement des télécommunications (BDT), destiné à remplacer le Département de la coopération technique. Le BDT devait comporter des bureaux régionaux pour l'Afrique, les Amériques, l'Asie et le Pacifique, et les Etats arabes dont dépendraient plusieurs bureaux de zone.
4. Par la circulaire No 3 diffusée le 9 janvier 1990, le Secrétaire général a annoncé au personnel que le BDT serait mis en place prochainement. La nouvelle structure fut décrite pour la première fois en termes généraux dans le document No 6967, présenté le 26 avril 1990 au Conseil d'administration de l'UIT par le Secrétaire général. Le conseil a approuvé ce document en juin de la même année, ainsi que le transfert d'un certain nombre de postes. Il apparaît des documents pertinents que le poste occupé à cette époque par le requérant devait être maintenu jusqu'au 31 décembre 1993. Des organigrammes plus précis firent leur apparition au début de septembre 1990.
5. Le requérant adressa au Secrétaire général, le 24 avril 1990, une lettre manuscrite dans laquelle il exprimait en termes courtois certaines préoccupations : les difficultés de communication qu'il éprouvait dans ses rapports avec le siège, l'ignorance dans laquelle il était laissé sur les intentions de celui-ci, et l'incertitude sur son propre avenir à l'approche du terme de son contrat.
6. Par lettre du 27 avril, le lendemain de la diffusion du document No 6967, le Secrétaire général annonça au requérant son intention de ne pas renouveler son contrat. Il expliquait que la Conférence des plénipotentiaires avait transféré les postes de représentants régionaux principaux au BDT dans l'intention de leur donner un profil complètement révisé; par conséquent, "vu la nouvelle structure", il n'y aurait pas de position vacante à laquelle le requérant pourrait être "reconverti". Toutefois, considérant "l'expérience et les qualifications" du requérant, le Secrétaire général avait décidé de proroger son contrat de trois mois "en attendant que la situation soit examinée plus à fond" et était prêt à considérer toute candidature que le requérant présenterait pour des postes "déclarés vacants dans le cadre du BDT".
7. Le requérant trouva cette lettre au retour d'une mission au cours de la dernière moitié de mai 1990. Dans sa réponse du 22 juin 1990, il s'est dit "surpris" de la décision prise, alors que la Conférence des plénipotentiaires avait souhaité un renforcement de la "présence régionale" de l'UIT, comme de la hâte avec laquelle le Secrétaire général avait réglé son cas. Il attirait l'attention sur le fait que les fonctionnaires du siège destinés à être transférés au nouveau bureau avaient reçu des prorogations de contrat jusqu'au 30 juin 1993, en attendant que le Conseil d'administration ait approuvé les mesures de restructuration sur avis d'une "Commission de haut niveau" instituée à cet effet. Considérant qu'il était, lui aussi, fonctionnaire du siège, bien qu'envoyé en poste sur le terrain, il demandait en conclusion qu'on lui accorde le même traitement qu'à ses collègues.
8. Il résulte du dossier qu'à la même époque la suppression du poste de représentant régional principal pour l'Afrique avait fait l'objet d'échanges de vues par écrit entre le Secrétaire général de l'UIT et le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et d'un entretien avec l'ambassadeur de l'OUA et plusieurs ambassadeurs africains à Genève, et que le rappel du requérant et la réduction de l'importance du poste d'Addis-Abeba avaient suscité de vives réactions dans ce milieu.
9. Le 8 août 1990, le requérant reçut du chef par intérim du BDT un télex daté du 7 août, ainsi qu'une copie d'un télex envoyé par la même personne par l'intermédiaire du bureau du Programme des Nations Unies pour le

développement (PNUD). Ces deux télex contenaient des informations sur la suppression de son poste à Addis-Abeba ainsi que sur son rapatriement et celui de sa famille, et l'invitaient à se présenter à Genève, le 27 et le 28 août, pour l'accomplissement des formalités de cessation de service. Ces communications furent suivies aussitôt d'une lettre du Secrétaire général lui-même, envoyée par fax le 10 août. Celui-ci s'attachait à démontrer que le requérant n'était nullement fonctionnaire du siège, mais membre du personnel engagé au titre de projets d'assistance technique; il annonçait en outre la suppression définitive de son poste conformément au document No 6967, approuvé entre-temps par le Conseil d'administration; il confirmait enfin le télex du chef par intérim du BDT du 7 août 1990 et proposait au requérant d'examiner son cas avec lui au moment de son passage à Genève. Il ressort d'un post-scriptum que le Secrétaire général avait examiné entre-temps la situation du requérant avec le Secrétaire général de l'OUA et qu'il en avait informé aussi le représentant du PNUD à Addis-Abeba, interlocuteur habituel du requérant.

10. En présence des objections de l'OUA, le Secrétaire général donna des explications, dans des lettres datées du 3 septembre 1990, tant au Secrétaire général de cette Organisation qu'au Sous-Secrétaire général des Nations Unies et Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique, sur la présence future de l'UIT en Afrique. Dans une lettre du 25 septembre, le requérant répondit au Secrétaire général sur certaines appréciations désobligeantes que celui-ci avait faites à son sujet lors de la rencontre avec les ambassadeurs africains.

11. Le Secrétaire général étant resté sur ses positions, le requérant lui adressa, le 17 septembre 1990, une réclamation administrative longuement motivée. Il s'y plaignait de parti pris à son égard, qui lui serait clairement apparu le 27 et le 30 août 1990 lors des entrevues de fin de contrat; de traitement discriminatoire, puisqu'on lui avait refusé une prorogation accordée librement aux autres fonctionnaires touchés par la restructuration; enfin, du fait que la suppression du poste d'Addis-Abeba n'était en réalité qu'un prétexte pour l'éloigner de l'Union.

12. Dans sa réponse du 29 octobre 1990, le Secrétaire général insista une fois de plus sur le fait que le requérant n'appartenait pas au personnel du siège, mais au personnel engagé au titre de projets d'assistance technique, et qu'il ne pouvait donc pas revendiquer le même traitement que les agents du siège concernés par la restructuration. Il souligna ensuite son pouvoir d'appréciation en la matière. Il fit remarquer encore que le requérant avait été informé le 27 avril 1990 de la décision prise, ce qui, compte tenu de la prorogation de trois mois, accordée spontanément, lui aurait laissé un délai de cinq mois pour prendre ses dispositions. Enfin, il fit remarquer que "les considérations institutionnelles, structurelles et administratives qui étaient à la base" de la décision prise avaient été "expliquées en détail" dans sa lettre envoyée par fax le 10 août 1990 et qu'il n'y avait donc pas lieu d'examiner les arguments "purement subjectifs" du requérant.

13. En présence de ce refus, le requérant introduisit le 28 janvier 1991 un recours devant le Comité d'appel de l'UIT. Après avoir rappelé les antécédents du litige et ses arguments antérieurs, il fit remarquer que, dans toutes ses réponses, le Secrétaire général avait esquivé le vrai problème, à savoir que ses états de service lui avaient donné une espérance légitime de voir son contrat renouvelé dans le nouveau BDT. Il contesta avoir jamais reçu un préavis valable, alors que la lettre du 27 avril 1990 lui avait accordé une prolongation de trois mois "en attendant un examen ultérieur de la situation", ce qui avait laissé ouverte la question du renouvellement de son contrat. Enfin, il citait la jurisprudence du Tribunal qui, selon lui, établissait clairement que l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration en matière de renouvellement de contrat de durée déterminée restait soumise au contrôle du juge.

14. Le Comité d'appel mit beaucoup de temps à se constituer, en raison de difficultés administratives, ainsi qu'il résulte des pièces versées au dossier. Toujours est-il que le Secrétaire général n'a déposé sa défense que le 6 mai 1991. Après avoir rappelé les données du litige, il fit valoir en substance que la réorganisation consistait à rapprocher dans une première phase les activités régionales de l'Union des besoins concrets du terrain. Les activités des bureaux des représentants régionaux principaux ne devaient être développées que dans une phase ultérieure. Il en avait résulté des descriptions de poste fondamentalement différentes de celles des anciens représentants régionaux principaux, raison de la suppression du poste du requérant.

15. Le Comité d'appel se réunit le 7 et le 25 mai 1992 et présenta son rapport le 26 mai. Ce rapport, d'une seule page, se borne à énoncer les "conclusions" du comité : les postes de grade D.1 avaient été investis de "nouvelles responsabilités" à la suite d'une "refonte complète des fonctions de la présence régionale"; pour cette raison, il n'existait aucune espérance pour le requérant de voir proroger son contrat au sein du BDT. Ce rapport fut communiqué au requérant, sans commentaire, sous couvert d'une lettre du Secrétaire général en date du 4 juin 1992.

16. C'est contre cette lettre, considérée comme décision définitive, que le requérant a déposé sa requête auprès du

Tribunal le 4 septembre 1992. La recevabilité de la requête n'a pas été contestée par la défenderesse.

17. Dans sa requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire général, d'ordonner sa réintégration dans son emploi ou, à défaut, de réparer le dommage matériel et moral subi, et de lui allouer des dépens. A l'appui de sa requête, il fait valoir cinq ordres d'arguments :

- a) méconnaissance des règles de compétence et de procédure administrative en ce que le Secrétaire général l'avait placé brusquement devant le fait accompli sans l'avoir dûment entendu;
- b) absence de motivation ou substitution de faux motifs aux raisons qui inspiraient en réalité son éloignement de l'Union;
- c) erreurs d'appréciation et méconnaissance de faits essentiels, notamment par l'imputation de la mesure prise à son égard à la Conférence des plénipotentiaires et au Conseil d'administration, alors qu'il s'agissait en fait d'une action concertée, dirigée contre lui par le Secrétaire général et le chef par intérim du nouveau bureau, ce dernier ayant un intérêt personnel à éliminer un rival potentiel;
- d) méconnaissance de l'espérance légitime que le requérant pouvait avoir de la prolongation de son contrat; discrimination par rapport aux fonctionnaires du siège, lors du redéploiement dans le BDT du personnel de l'ancien Département de la coopération technique; refus de toute assistance utile dans la recherche d'un autre emploi;
- e) extrême longueur et caractère inéquitable de la procédure devant le Comité d'appel.

18. L'Union se défend en faisant valoir essentiellement : la cessation automatique du contrat à l'échéance du terme, ainsi que l'existence de motifs objectifs fondés sur la restructuration des activités régionales de l'Union dans le domaine du développement, laquelle entraînait la modification du profil des emplois dans les nouveaux bureaux régionaux par rapport aux fonctions des anciens représentants régionaux principaux.

Sur l'objet et le cadre juridique du litige

19. Compte tenu du caractère à certains égards redondant de la requête et de la méthode de défense de l'Union, qui répond ponctuellement aux arguments du requérant plutôt que d'exposer de manière cohérente sa propre position, le Tribunal se considère obligé de définir d'abord l'objet et le cadre juridique du litige.

20. A cet effet, il doit, à titre préliminaire, exclure comme étant dénuée de pertinence la longue discussion par la défenderesse sur le point de savoir si le requérant faisait partie du personnel du siège ou du personnel engagé au titre de projets. En effet, il ressort d'une analyse du Statut et du Règlement du personnel que les dispositions relatives aux contrats de durée déterminée sont en substance identiques pour les deux catégories de personnel :

L'article 9.12 du Statut du personnel dispose :

- "a) Les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination.
- b) La cessation de service qui résulte de l'expiration d'un tel engagement n'est pas considérée comme un licenciement au sens du Statut et du Règlement du personnel."

L'article 4.7 du Règlement du personnel engagé au titre de projets d'assistance technique a la teneur suivante :

- "a) Les agents sont nommés à titre temporaire pour une durée déterminée, leur engagement prenant fin, sans préavis, à la date indiquée dans la lettre de nomination.

...

- f) L'engagement temporaire n'autorise pas son titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent."

21. En raison de l'identité matérielle de ces deux ordres de dispositions, l'UIT n'est pas fondée à invoquer l'article 4.7 pour se défendre contre le reproche de discrimination fondé par le requérant sur le traitement différent appliqué

à d'autres agents qui, eux, ont été transférés au BDT. Cette question reste donc entière et sera reprise ci-après dans le contexte approprié.

22. Il convient de relever, en outre, que les dispositions susmentionnées se retrouvent dans les statuts et règlements de plusieurs autres organisations internationales, telles l'Organisation mondiale de la santé, jugement 268 (affaire Bâ); l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, jugement 354 (affaire Shalev No 2); l'Organisation panaméricaine de la santé, jugement 469 (affaire O'Connell); l'Organisation météorologique mondiale, jugement 972 (affaire Unninayar); l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, jugement 1044 (affaire Colagrossi); l'Organisation internationale du Travail, jugement 1145 (affaire Durai); et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, jugement 1154 (affaire Bluske). Il importe que la solution donnée au présent litige soit conforme à ce qui apparaît comme un élément important du droit commun des organisations internationales, en tout cas de celles qui font recours aux catégories du droit des contrats pour définir leurs rapports avec le personnel. Le requérant ayant invoqué la jurisprudence pertinente, ignorée par la défenderesse, il y a lieu d'en rappeler ici les éléments essentiels.

23. En premier lieu, le Tribunal a considéré constamment que, même dans le cas où le statut d'une organisation dispose que l'extinction d'un contrat de durée déterminée a lieu de plein droit ou automatiquement, le non-renouvellement doit être considéré comme une décision administrative distincte et sujette comme telle à recours. Cette analyse est déjà à la base du jugement 17 (affaire Duberg : voir le deuxième paragraphe figurant sous le titre "Compétence"); elle inspire depuis cette époque toute la jurisprudence en la matière. Elle a reçu récemment une expression particulièrement précise dans le jugement 1040 (affaire Douglas), où le Tribunal a affirmé au considérant 3 :

"Selon la jurisprudence, la nécessité d'une décision de non-renouvellement, même en cas d'engagement temporaire, s'impose lors de l'achèvement de la période de service convenue..."

Le Tribunal considère cette exigence comme une garantie essentielle de la stabilité de l'emploi dans la fonction publique internationale, caractérisée précisément, à la différence de la fonction publique nationale de nombreux Etats et de certaines organisations régionales, par la fréquence des engagements de durée limitée.

24. Il est bien établi aussi que le Tribunal doit respecter dans sa substance l'exercice du pouvoir d'appréciation inhérent à toute décision qui met fin au rapport d'emploi à l'expiration du contrat. Nonobstant, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce au regard d'une décision de ce type, il appartient au Tribunal d'examiner, selon les circonstances, en vertu d'une jurisprudence elle aussi constante, si :

- la décision a été prise dans le respect des règles de compétence, de forme et de procédure pertinentes;
- un préavis raisonnable a été donné au fonctionnaire, même si un tel préavis n'est pas prévu dans le contrat;
- la décision est dûment motivée et si les motifs ont été portés à la connaissance du fonctionnaire, de manière à lui permettre de défendre ses intérêts en connaissance de cause;
- la décision n'est pas fondée sur une omission ou sur une erreur manifeste de fait ou de droit;
- elle a été prise dans l'intérêt de l'organisation et ne repose pas sur un éventuel détournement de pouvoir.

Le Tribunal renvoie, à ce sujet, à certains jugements récents qui définissent de manière précise la portée de ce contrôle dans l'esprit de la jurisprudence établie depuis le début : voir les jugements 956 (affaire Gianoli), considérants 2 et 3; 1262 (affaire Scherer Saavedra), considérant 4; et 1273 (affaire Oïga), considérant 8.

25. Le requérant ayant soulevé virtuellement tous les moyens cités, il suffira de relever, à la lumière de ces critères, deux défauts manifestes qui rendent à eux seuls la décision contestée passible d'annulation : d'une part, la méconnaissance par l'Union de garanties procédurales élémentaires destinées à protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire, dont l'insuffisance de la motivation; d'autre part, l'absence de procédure équitable au stade du recours interne. Ces moyens seront examinés ci-dessous.

Sur la méconnaissance des garanties d'une procédure administrative équitable et l'insuffisance de motivation

26. La correspondance échangée entre le siège et le requérant est marquée par une rare désinvolture, incompatible

avec la sollicitude que l'Union doit à son personnel, spécialement aux agents qui sont isolés dans des postes éloignés du lieu de décision. Ce devoir est d'autant plus pressant lorsqu'un fonctionnaire, comme le requérant, a assumé une mission difficile sur le terrain, avec tous les inconvénients que celle-ci comporte pour lui-même et sa famille. Le Tribunal vise plus particulièrement les faits suivants :

- l'annonce brusque, sans une ombre d'explication ou de justification, par la lettre du 27 avril 1990, de l'intention de l'Union de mettre fin au rapport d'emploi créé par une succession de contrats honorablement remplis;
- la hâte inhabituelle mise par l'Union à écarter le requérant, en prétextant des "décisions" de la Conférence de Nice et en anticipant sur les décisions que l'autorité compétente, le Conseil d'administration, a prises seulement après le refus du renouvellement du contrat par le Secrétaire général;
- le refus, au requérant, d'une prorogation accordée jusqu'au 30 juin 1993, apparemment sans difficultés, à d'autres agents se trouvant dans une situation identique à la sienne;
- le renvoi de toute explication directe et personnelle jusqu'au moment du compte rendu de fin de service, le 27 et le 30 août 1990, lorsque la séparation était déjà devenue irrévocable, le poste de représentant régional principal à Addis-Abeba ayant été supprimé et la famille du requérant renvoyée dans ses foyers.

Pour ce qui est de la question essentielle, le compte rendu de fin de service n'était qu'un exercice futile. Compte tenu de sa position de chef du bureau d'Addis-Abeba, le requérant aurait dû être convoqué au siège pour consultation bien avant la mise en route de ce processus.

27. La séquence des actions administratives, rappelées en détail ci-dessus, et spécialement la teneur de la lettre du 27 avril 1990 et des télex qu'il a reçus le 8 août 1990, montrent que l'administration a joué délibérément du fait accompli à l'égard du requérant, sans lui donner l'occasion de défendre utilement ses droits. Il importait manifestement au Secrétaire général et au chef par intérim du BDT de libérer le poste occupé par le requérant avant que les modalités de la restructuration projetée soient arrêtées ou approuvées par l'autorité compétente.

28. Concernant en particulier l'obligation de motivation qui fait partie de toute procédure administrative régulière, le Tribunal n'entend pas mettre en doute la justification objective des mesures de réorganisation prises par l'Union en vue d'améliorer l'efficacité de son action régionale. En l'occurrence, il s'agit de la motivation non de la réorganisation en elle-même, mais de la décision prise à l'encontre du requérant. Cela étant, l'Union aurait dû lui expliquer, ce qu'elle n'a pas fait, pourquoi la réorganisation justifiait sa mise à l'écart. Plus précisément, lors de la transformation du poste occupé jusque-là par le requérant, l'Union aurait dû lui expliquer pourquoi, compte tenu de sa formation et de son expérience élogieusement reconnues par le Secrétaire général, il aurait pu satisfaire ou non aux exigences posées dans les descriptions de poste des nouveaux représentants régionaux. Pour ce qui concerne l'obligation de motiver le non-renouvellement d'un contrat, le Tribunal renvoie à sa jurisprudence constante, notamment aux jugements 268 (affaire Bâ); 448 (affaire Troncoso), considérant 4; 474 (affaire Gale), considérants 3 et 4; 544 (affaire Bordeaux), considérants 2 et 3; 675 (affaire Pérez del Castillo), considérants 9 à 11 et 17 à 19; 946 (affaire Fernandez-Caballero), considérants 4 à 6; 1154 (affaire Bluske), considérants 3 à 7; 1230 (affaire Filatkine), considérant 4; 1298 (affaire Ahmad No 2), considérant 6. Or l'Union n'a tenu aucun compte de cette jurisprudence pour régler son action.

29. Il apparaît ainsi, en résumé, qu'au moment décisif, lorsque la réorganisation a affecté directement la position et les intérêts du requérant, l'Union s'est bornée à le placer devant une mesure irrévocable, sans explication adéquate et sans lui accorder le bénéfice d'une procédure administrative équitable. Son arbitraire est donc clairement établi.

30. Enfin, le Tribunal constate que par la suite l'Union ne s'est que très modérément intéressée au reclassement du requérant. S'agissant d'un fonctionnaire de haut rang, ce reclassement posait évidemment des problèmes particulièrement difficiles, mais ceux-ci ne lui permettaient pas de se désintéresser du sort d'un agent qui lui était lié par une obligation réciproque de loyauté à laquelle le requérant n'a à aucun moment manqué. Cette carence est d'autant plus regrettable que, par le fait d'avoir prématurément mêlé deux autres organisations, à savoir le PNUD et l'OUA, aux discussions sur la situation personnelle du requérant, le Secrétaire général a affaibli encore davantage ses chances de reconversion.

Sur les carences du Comité d'appel

31. Le bon fonctionnement d'une procédure de recours interne est une garantie importante des droits des

fonctionnaires et de la paix sociale à l'intérieur des organisations internationales. Comme préalable du recours judiciaire, cette procédure joue un rôle irremplaçable pour éviter que les litiges débordent du cadre de l'organisation. En cas de recours au Tribunal, il facilite de manière appréciable l'instruction des affaires. Bien que le Statut du personnel de l'UIT contienne les dispositions nécessaires à cet effet en instituant, dans son article 11.1, un comité d'appel composé paritairement, cet organe n'a pas joué correctement son rôle dans la présente affaire.

32. Le requérant s'est plaint surtout de la longueur excessive de la procédure; l'Union s'est défendue contre ce reproche en faisant valoir que le requérant y aurait contribué par son propre comportement. Or ce reproche est injuste à l'égard d'un agent qui réside loin du siège. Le langage des dates est ici sans équivoque. Le requérant a introduit son recours le 28 janvier 1991. Le dossier montre que le Comité d'appel n'était pas en état de fonctionner promptement à cette époque. L'Union a mis plus de trois mois à présenter sa défense, un document de trois pages et demie déposé le 6 mai 1991. La réplique du requérant ayant été reçue au cours de la seconde moitié de juillet 1991, c'est à cette date que le dossier était complet. Le comité ne s'est réuni que dix mois plus tard, le 7 et le 25 mai 1992, pour en délibérer, soit plus de quinze mois après l'introduction du recours.

33. Le rapport présenté par le comité le 26 mai 1992 soulève des interrogations encore plus graves. Laconique, il ne comporte aucune motivation, ni en fait ni en droit. Il n'apparaît donc pas si les arguments du requérant et de la défenderesse ont été examinés par le comité selon le principe du contradictoire. Certes, l'avis d'un organe de recours n'est pas un acte juridictionnel, mais il n'en reste pas moins que le rapport du 26 mai 1992 ne répond pas aux exigences minimales de justice au respect desquelles le requérant était en droit de s'attendre.

34. La responsabilité de ces déficiences est pleinement imputable à l'Union. En effet, le Comité d'appel est un organe statutaire que l'UIT a le devoir de maintenir à tout moment dans un état de parfait fonctionnement. L'article 11.1 du Statut du personnel impose expressément cette obligation au Secrétaire général. Le comité étant de composition paritaire, l'administration prend une part directe dans le déroulement de chaque procédure individuelle. Enfin, par le fait d'avoir entériné le rapport, sans commentaire ni réserve, par sa lettre du 4 juin 1992, le Secrétaire général a assumé lui aussi la pleine responsabilité de son contenu.

Sur la réparation due au requérant

35. Il résulte de tout ce qui précède que la décision litigieuse doit être annulée. Il reste dès lors à déterminer quelles conséquences il convient de tirer de cette constatation, s'agissant d'un contrat de durée déterminée qui, en tant que tel, a épuisé ses effets au moment d'atteindre son terme.

36. Le requérant demande à titre principal la réintégration dans son ancien emploi et, à titre subsidiaire, une indemnisation adéquate pour son dommage matériel et moral.

37. La *restitutio in integrum* sous forme de réintégration est un remède adéquat en cas de licenciement illégal d'un fonctionnaire titulaire d'un contrat de durée indéterminée. L'Union fait valoir avec raison que le requérant a tendance à faire apparaître le non-renouvellement de son contrat comme un licenciement, alors qu'il s'agit en réalité de l'expiration d'un contrat au terme conventionnel.

38. Le Tribunal estime que, conformément aux dispositions citées ci-dessus, l'effet d'un contrat de durée déterminée expire, de plein droit, à l'échéance du terme. Mais sa jurisprudence constante montre que le contrat de service, même s'il est de durée déterminée, a pour effet de créer un rapport d'emploi de droit public, inséré dans un contexte statutaire et administratif dont peuvent découler des exigences ou des conséquences qui dépassent le cadre du rapport contractuel proprement dit. Ainsi, une réintégration peut entrer en ligne de compte, même en cas de contrat de durée déterminée, dans des situations exceptionnelles, lorsqu'une organisation utilise systématiquement de tels contrats pour faire face à des tâches administratives permanentes; lorsqu'une relation contractuelle a été viciée par des pratiques administratives inacceptables; ou lorsque le non-renouvellement intempestif d'un contrat a pour effet de priver un agent de ses droits à pension. Voir, à titre d'exemples, les jugements 17 (affaire Duberg); 136 (affaire Goyal); 1230 (affaire Filatkine); 1249 (affaire Reznikov); et, en particulier, pour les droits à pension, les jugements 245 (affaire Meyer); 470 (affaire Perrone); 1230; 1298 (affaire Ahmad No 2).

39. Aucun motif de ce genre n'entre en ligne de compte dans la présente affaire. Le requérant avait à toutes les étapes de sa carrière pleine conscience de la précarité de ses contrats. Au surplus, le niveau et la nature de ses fonctions rendaient sa position particulièrement sensible aux changements d'orientation politique dans les relations externes de l'Union. Sa demande principale ne saurait donc être accueillie, car, dans les circonstances de l'espèce, la

réintégration constituerait une intervention directe du Tribunal dans l'organisation du Secrétariat de l'UIT.

40. Par contre, le Tribunal estime que le requérant a droit à une indemnisation substantielle des pertes matérielles et des désavantages professionnels qu'il a subis à la suite des méthodes administratives inadmissibles qui lui ont été appliquées.

41. Compte tenu de l'insécurité dans laquelle il a été plongé pendant une période d'au moins trois années - depuis l'échéance de son contrat, à la fin de septembre 1990, jusqu'au prononcé du présent jugement -, le versement d'un montant équivalant à trois années de salaire et d'allocations paraît une compensation juste. L'UIT aura toutefois le droit de déduire de cette indemnité toutes sommes que le requérant aurait éventuellement tirées d'une activité professionnelle pendant la même période.

42. Le requérant aura droit, en outre, à 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision litigieuse du Secrétaire général de l'UIT est annulée.

2. L'Union versera au requérant, au titre de tous les préjudices subis, une indemnité équivalant à trois années de salaire et d'allocations, sous réserve d'en déduire tous gains professionnels que le requérant aurait éventuellement réalisés postérieurement au 30 septembre 1990.

3. Elle lui paiera 5 000 francs suisses à titre de dépens.

4. Pour le surplus, les conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

(Signé)

William Douglas
P. Pescatore
Mark Fernando
A.B. Gardner