

## VINGT-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaires FRANK (Nos 1 et 2)

#### Jugement No 154

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête (No 1) dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par le sieur Frank, André Gunder, le 30 décembre 1968, régularisée le 4 mars 1969, la réponse de l'Organisation du 10 avril 1969, la réplique du requérant en date du 28 novembre 1969 et la duplique de l'Organisation datée du 20 janvier 1970; vu également la requête (no 2) contre l'Organisation internationale du Travail, formée par le sieur Frank, le 12 mars 1969 et la réponse de l'Organisation du 16 avril 1969;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal et les articles 1.9, 12.8 et 13.1 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

Oui en audience publique, le 25 mai 1970, Me James Becket, conseil du requérant, et M. Blaise Knapp, agent de l'Organisation;

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

A. Le sieur Frank, économiste de nationalité allemande, a été engagé par le Bureau international du Travail le 12 août 1968 et affecté à Santiago du Chili en qualité de membre d'une équipe chargée de suivre la mise en oeuvre, dans la région du Sud de l'Amérique, du Plan de développement des ressources humaines, dit "Plan d'Ottawa", adopté en 1966 par la Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT. Le BIT affirme qu'au moment de l'engagement du sieur Frank il savait simplement que ce dernier avait effectué plusieurs séjours au Chili puis avait enseigné au Canada et qu'il avait, dans le passé récent, brigué un poste de professeur au Chili, mais que les négociations à ce propos n'avaient pas abouti. Le Bureau savait également que le requérant était marié à une ressortissante chilienne. A l'arrivée du requérant au Chili, le 26 août 1968, les autorités chiliennes d'immigration ne voulurent pas le laisser entrer dans le pays, malgré un visa délivré par l'ambassade du Chili à Berne, en raison de son activité politique lors de ses précédents séjours dans le pays. Toutefois, sur l'intervention personnelle du Président du Sénat, le requérant fut admis à pénétrer provisoirement sur le territoire chilien. Quelque temps après, le gouvernement chilien décida de l'autoriser à demeurer dans le pays en soulignant qu'il accordait cette autorisation par respect pour ses obligations internationales concernant l'entrée au Chili de fonctionnaires du BIT en mission officielle, mais seulement après que le requérant eut signé une déclaration affirmant qu'il s'en tiendrait strictement au libellé de l'article 1.2 du Statut du personnel du BIT selon lequel les membres du personnel "ne doivent se livrer à aucune activité politique ...".

B. Le Directeur général du BIT estima qu'à la suite de ces incidents, le requérant ne serait pas à même de remplir sa mission avec tout le succès qu'on en attendait et il lui fit savoir, le 26 septembre 1968, par le truchement du Directeur du Bureau de l'OIT à Santiago, qu'il avait décidé de le transférer à Genève en attendant de l'affecter à un autre poste. Le requérant était invité à se rendre au siège du BIT à Genève, le 7 octobre 1968 au plus tard. Lorsqu'il fut avisé de cette décision par le Bureau de Santiago, le sieur Frank demanda qu'on lui en donne les motifs et qu'on lui fournisse des précisions sur le transfert. Il sollicitait en outre le report à plus tard de son départ du Chili en attendant la réponse à ses demandes et pria le BIT de ne pas informer les autorités chiliennes de sa décision, mais ces dernières avaient déjà été prévenues par l'intermédiaire du Représentant résident à Santiago. Quelques jours plus tard, le 30 septembre 1968, le requérant déposa une réclamation, en vertu de l'article 13 (1) du Statut du personnel, qui fut transmise au Directeur général par télex. Dans cette réclamation, il soutenait qu'un transfert après un mois d'affectation était contraire à son contrat d'engagement, que selon l'article 1.9 (a) du Statut du personnel, il faut que les affectations soient conformes aux termes de la nomination et tiennent compte des qualifications; il protestait en outre contre le traitement injuste dont il se disait être l'objet. Il lui fut répondu, le 2 octobre 1968, qu'il aurait à revenir à Genève en vue de sa réaffectation à un autre poste, que l'article 1.9 du Statut du personnel prévoit la possibilité pour le Directeur général d'ordonner un tel transfert dans l'intérêt du service sans solliciter le consentement de l'intéressé. Il était dit toutefois, dans la même communication, que le délai dans lequel le sieur Frank aurait à se présenter à Genève était reporté à une date ultérieure que fixerait le Directeur du Bureau de Santiago. Cette date fut arrêtée au 21 octobre 1968.

C. Le sieur Frank n'ayant pas quitté le Chili à ladite date, le Directeur général lui fit savoir, en conséquence, le 23 octobre 1968, qu'il se proposait de le licencier conformément à l'article 12.8 du Statut du personnel (Renvoi de fonctionnaires à contrat de durée déterminée) et lui donna huit jours pour faire connaître ses observations. Le requérant les fit connaître par lettre du 25 octobre 1968 : il déclarait que sa famille était nerveusement très ébranlée par toute l'affaire et offrait de donner des attestations médicales pour le prouver (confirmant ainsi les termes d'une lettre qu'il avait adressée, le 19 octobre, au Directeur du Bureau de Santiago, dans laquelle il avait signalé la "crise nerveuse" que traversait sa famille) et demandait un délai pour qu'il ait le temps de prendre des avis autorisés avant de répondre au sujet des questions administratives, juridiques et de procédure soulevées par la communication du Directeur général. D'autre part, au siège, le Syndicat des membres du personnel du BIT intercédait en sa faveur, tout en l'invitant instamment par câble, le 4 novembre 1968, à venir à Genève. Le 6 novembre 1968, le Directeur général prit la décision de licencier le sieur Frank et le jour même ce dernier en fut informé. Par la suite, le sieur Frank invoqua un certificat délivré le 7 novembre 1968 par l'Institut de neurochirurgie et de recherches cérébrales de la faculté de médecine de l'Université du Chili attestant qu'il souffrait de dépression et devait se reposer. Puis, le 5 décembre 1968, il soumit au Directeur général une réclamation contre la décision de licenciement en invoquant l'article 13 (1) du Statut (Réclamations). Il lui fut répondu que cet article (qui, notamment, prévoit la possibilité d'un renvoi à une commission paritaire) ne lui était plus applicable puisqu'il avait cessé d'être fonctionnaire du BIT. La lettre précisait que le Tribunal administratif pouvait être saisi du litige.

D. Dans la première requête le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions des 26 septembre et 2 octobre 1968 comme constituant une atteinte aux dispositions fondamentales de nature contractuelle de son contrat d'emploi; une infraction aux dispositions de l'article 1.9 du Statut et du paragraphe 2 des conditions écrites du même contrat d'emploi et un détournement de pouvoir. Dans sa seconde requête, il demande l'annulation des décisions de licenciement datées des 6 novembre et 13 décembre 1968, au principal, en tant qu'elles sont la conséquence directe de la décision de transfert dont l'annulation a été sollicitée, et, subsidiairement, en tant que contraires à l'article 13.1 du Statut du personnel. A défaut pour l'administration de le réintégrer dans ses fonctions, il demande l'octroi d'une indemnité de 45.000 dollars à titre de dommages et intérêts et le remboursement des frais et dépenses de l'instance, évalués à 7.000 francs suisses.

E. L'Organisation conclut au rejet de la première requête comme étant dépourvue de fondement et de la seconde, en tant qu'irrecevable, la requête n'ayant pas été déposée dans le délai prévu à l'article VII (2) du Statut du Tribunal et, subsidiairement, comme non fondée.

#### CONSIDERE :

##### 1. Quant à la jonction de causes :

Les deux requêtes portent partiellement sur les mêmes faits et sont dirigées contre des décisions dont l'une est la conséquence de l'autre. Dans ces conditions, la jonction de causes proposée par le requérant doit être ordonnée.

##### 2. Quant au transfert du requérant (requête no 1) :

En vertu de l'article 1.9 (a) du Statut du personnel, le Directeur général assigne à chaque fonctionnaire des fonctions et un lieu d'affectation conformément aux termes de sa nomination en tenant compte de ses aptitudes; l'article 1.9 (b) prévoit cependant qu'avec le consentement du fonctionnaire, le Directeur général peut le détacher pour l'exercice de fonctions temporaires en dehors du service du Bureau. Tout en se référant à l'article 1.9, l'offre d'emploi soumise au requérant précise que les fonctionnaires au bénéfice d'un contrat de durée déterminée sont nommés initialement dans le cadre d'un programme à un poste et à un lieu d'affectation donnés, mais que le Directeur général peut les transférer par la suite à d'autres postes ou lieux d'affectation. Qu'elles se fondent sur le Statut du personnel ou une clause d'engagement, les décisions de transfert relèvent du pouvoir d'appréciation de leur auteur et, partant, ne sont soumises au contrôle du Tribunal que dans certaines limites. Plus exactement, le Tribunal ne censure ces décisions que si elles émanent d'un organe incompétent, sont affectées d'un vice de forme ou de procédure, reposent sur une erreur de droit ou des faits inexacts, ne tiennent pas compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir, ou encore tirent des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées. Or, dans la mesure où le Tribunal se reconnaît la compétence de les examiner, les griefs adressés par le requérant à la décision de transfert n'en motivent pas l'annulation, ni ne justifient l'octroi de dommages-intérêts.

##### a) Vices de procédure

Le requérant reproche au Directeur général de ne lui avoir indiqué ni les motifs de l'ordre de transfert, ni le nouveau poste auquel il entendait l'affecter. Toutefois, s'il importe sans doute qu'avant de transférer un fonctionnaire, notamment de le déplacer d'un pays ou d'un continent dans un autre, l'Organisation le renseigne au moins sommairement sur les raisons de cette mutation, il ressort en l'espèce des allégations non contestées de la réponse que deux fonctionnaires ont donné oralement au requérant des éclaircissements, qu'il devait d'ailleurs déduire des circonstances et, en particulier, de l'incident qui s'était produit lors de son entrée au Chili. Quant à la nouvelle affectation du requérant, l'Organisation ne pouvait la fixer sans avoir consulté l'intéressé lui-même, c'est-à-dire avant que ce dernier ne fût arrivé à Genève en exécution de l'ordre de transfert.

Le requérant se plaint en outre de la brièveté du délai qui lui avait été accordé pour déférer aux instructions reçues. Certes, en invitant, le 26 septembre 1968, le requérant à quitter le Chili jusqu'au 7 octobre 1968, l'Organisation ne lui laissait que peu de temps pour se délier des engagements qu'il pouvait avoir pris en vue d'un séjour prolongé. Cependant, le délai initial ayant été prorogé au 21 octobre 1968, le requérant disposait en définitive de près de quatre semaines pour préparer son départ, soit d'une période suffisante.

Point n'est besoin de se demander s'il était opportun d'aviser les autorités chiliennes du transfert du requérant avant qu'il ne fût effectif. Quoi qu'il en soit, cette communication n'a causé aucun préjudice au requérant, les autorités chiliennes lui ayant délivré, le 12 décembre 1968, un permis de séjour d'une année.

#### b) Erreurs de droit

Le requérant ne saurait prétendre que, conformément à l'article 1.9 (b) du Statut du personnel, son transfert fût subordonné à son consentement. Visant les fonctionnaires du BIT appelés à exercer une fonction temporaire en dehors du service du Bureau, cette disposition ne s'appliquait pas au requérant.

De plus, le requérant se prévaut à tort de la clause d'engagement selon laquelle les fonctionnaires au bénéfice d'un contrat de durée déterminée "sont nommés initialement dans le cadre d'un programme à un poste et à un lieu d'affectation donnés", sous réserve du pouvoir du Directeur général de "les transférer par la suite à d'autres postes ou lieux d'affectation". Les mots "initialement" et "par la suite" ne signifient pas que, dans tous les cas, un fonctionnaire doit exercer son activité pendant une période plus ou moins longue dans le poste prévu à l'origine avant d'être tenu d'accepter son transfert. Au contraire, si le premier poste assigné se révèle d'emblée inapproprié, rien ne s'oppose à un transfert immédiat. Une autre solution pourrait être aussi préjudiciable au fonctionnaire qu'à l'Organisation.

#### c) Omission de faits essentiels

Le Directeur général n'était pas obligé de différer le transfert du requérant en raison de prétendus troubles de santé. La lettre du 19 octobre 1968 dans laquelle le requérant invoquait une crise nerveuse survenue dans sa famille ne suffisait pas à prouver l'impossibilité d'obtempérer à l'ordre de transfert. Quant à l'attestation médicale du 7 novembre 1968, elle est postérieure à la date à laquelle le déplacement devait avoir lieu; elle n'en motivait donc pas le renvoi. En tout cas, il n'incombait pas à l'Organisation d'entreprendre d'office une enquête sur l'état de santé du requérant.

De même, le permis de séjour délivré au requérant le 12 décembre 1968 par les autorités chiliennes est sans portée dans le cas particulier, l'exécution de la décision attaquée ayant été fixée au 21 octobre 1968 au plus tard. D'ailleurs, si le requérant réside maintenant au Chili et y exerce une activité professorale avec le consentement des autorités de ce pays, il ne s'ensuit pas qu'il eût obtenu la confiance des gouvernements sud-américains dans la mesure exigée par la réalisation du plan de l'Organisation. Or cela seul est déterminant.

#### d) Détournement de pouvoir et conclusions manifestement erronées

L'arrivée du requérant au Chili ayant suscité un incident commenté par la presse et suivi de manifestations estudiantines, il y avait lieu de redouter que la présence d'un tel fonctionnaire en Amérique du Sud ne fût préjudiciable à l'accomplissement du programme pour lequel il avait été engagé. Accordée sous condition, l'autorisation d'entrée dont le requérant a bénéficié n'infirme pas cette constatation. Dès lors, en ordonnant le transfert du requérant, le Directeur général n'a pas tiré une conclusion manifestement erronée des faits portés à sa connaissance. Sans qu'il estime nécessaire d'examiner les télégrammes échangés entre le siège du BIT et le Bureau de Santiago, le Tribunal ne tient pas pour établi que le Directeur général se soit laissé guider par d'autres intérêts

que ceux du service. Au contraire, il ressort du dossier que la décision attaquée a été motivée non par les idées politiques du requérant en elles-mêmes, mais par la crainte qu'en raison de ces idées, telles qu'elles pouvaient être appréciées à tort ou à raison par les autorités sud-américaines, le succès de sa mission ne fût compromis. A juste titre, l'Organisation s'est efforcée constamment de ne pas maintenir un fonctionnaire dans un secteur où sa personnalité est sujette à discussion pour des raisons fondées ou non, l'action des institutions internationales n'étant efficace que si leurs agents sont à tous égards à l'abri des soupçons.

Tout au plus est-il regrettable qu'avant d'assigner au requérant un poste au Chili, l'Organisation ne se soit pas assurée qu'il n'en résulterait aucune difficulté. Toutefois, le requérant ne pouvait ignorer les complications que son affectation en Amérique du Sud risquait d'entraîner; aussi est-il mal venu à reprocher à l'Organisation un manque d'informations auquel, selon les règles de la bonne foi, il aurait dû lui-même remédier.

### 3. Quant au renvoi du requérant (requête no 2)

Le renvoi du requérant a été ordonné le 6 novembre 1968, puis confirmé le 13 décembre 1968. La seconde requête se dirigeant contre ces deux décisions, il y a lieu d'examiner sa recevabilité séparément en ce qui concerne l'une et l'autre décision.

#### a) Décision du 6 novembre 1968

Selon l'article VII, alinéa 2, du Statut du Tribunal, une décision individuelle est susceptible d'être attaquée dans les quatre-vingt-dix jours depuis sa notification. S'agissant de la décision du 6 novembre 1968, le délai statutaire a commencé de courir au plus tard le 11 novembre 1968, date à laquelle le requérant a accusé réception de cette décision, et il a pris fin en tout cas quatre-vingt-dix jours après, soit le 10 février 1970. Portant la date du 12 mars 1970, la requête est donc tardive dans la mesure où elle conclut à l'annulation de ladite décision.

#### b) Décision du 13 décembre 1968

Le requérant fait valoir qu'à la suite de la décision du 6 novembre 1968, il a élevé une réclamation au sens de l'article 13.1 du Statut du personnel et qu'en se prononçant le 13 décembre 1968 sur cette dernière, le Directeur général a rendu une nouvelle décision contre laquelle la seconde requête a été déposée en temps utile. L'Organisation objecte à cette argumentation que la décision du 6 novembre 1968 a été prise exclusivement en vertu de l'article 12.8, alinéa 1, l'article 13.1 ne s'appliquant en principe qu'à un fonctionnaire encore en service, et qu'ainsi la décision du 13 décembre 1968 est une simple décision de confirmation qui n'a pas déclenché un nouveau délai de quatre-vingt-dix jours. C'est avec raison.

L'article 13.1 tend à empêcher qu'une décision puisse être déférée au Tribunal avant d'avoir été réexaminée au sein même de l'Organisation. Or, dans la mesure où il permet à un fonctionnaire non affecté à un bureau du Bureau international du Travail, tel que l'était le requérant, de présenter des observations sur une menace de renvoi, éventuellement avec l'assistance d'un représentant du personnel d'une organisation internationale, l'article 12.8, alinéa 1, vise le même but. Il s'ensuit que l'application de l'article 12.8, alinéa 1, exclut celle de l'article 13.1 et qu'une décision fondée sur la première de ces dispositions ne peut être l'objet d'une réclamation suivant la seconde. Cependant, pour éviter toute possibilité d'éluder l'article 13.1, le Tribunal doit s'assurer qu'un renvoi ordonné sur la base de l'article 12.8, alinéa 1, l'a été à juste titre.

Tel est le cas en l'espèce. D'une part, le Directeur général a observé la procédure prévue par l'article 12.8, alinéa 1, pour les fonctionnaires non affectés à un bureau du Bureau international du Travail : non seulement il avait invité le requérant, le 23 octobre 1968, à s'expliquer dans les dix jours sur la menace de renvoi qui lui était notifiée à cette date mais, après avoir pris connaissance des observations formulées par l'intéressé le 25 octobre 1968, il a reçu les représentants dont celui-ci avait sollicité l'intervention. D'autre part, le renvoi n'est pas une sanction disproportionnée à la violation des devoirs de fonction : le requérant ayant manifesté clairement l'intention de ne pas se soumettre à l'ordre de transfert auquel il devait obtempérer, l'Organisation n'était pas tenue de recourir à ses services au Chili, où sa présence risquait d'entraver l'action de l'Organisation, ni de les utiliser en quelque autre endroit, vu son refus de se déplacer.

Dans ces conditions, la décision du 6 novembre 1968 ayant été prise à bon droit en vertu de l'article 12.8, alinéa 1, celle du 13 décembre 1968 n'est pas une décision rendue sur réclamation au sens de l'article 13.1 et susceptible d'être attaquée auprès du Tribunal dans un délai de quatre-vingt-dix jours; il s'agit bien plutôt d'une décision de

confirmation qui ne rouvre pas le délai de recours. Autrement dit, dans la mesure où elle se dirige contre la décision du 13 décembre 1968, la seconde requête est irrecevable.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête concernant le transfert du requérant est rejetée comme mal fondée.
2. La requête concernant le renvoi du requérant est rejetée comme irrecevable.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et M. A.T. Markose, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 mai 1970.

M. Letourneur

André Grisel

A.T. Markose

Bernard Spy