

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire Ricart Nouel

Jugement No 1583

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. Rafael Ricart Nouel le 13 novembre 1995, la réponse de l'UNESCO du 14 décembre 1995, la réplique du requérant en date du 13 février 1996 et la duplique de l'Organisation du 15 mars 1996;

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 dominicain né en 1941, est entré au service de l'UNESCO en septembre 1976. Titulaire d'un engagement de durée définie, il a été affecté au Guatemala en qualité de chargé de liaison régionale pour la préservation du patrimoine culturel, au grade P.3. Au moment des faits pertinents au présent litige, il était en poste à La Havane, au Bureau régional pour la culture en Amérique latine et dans les Caraïbes (ORCALC).

Son supérieur hiérarchique direct, le directeur de l'ORCALC, évaluant les services qu'il avait rendus de mars 1990 à août 1991, lui attribua le 21 octobre 1991 la note globale E (insuffisant). Le 28 février 1992, en raison d'une irrégularité de procédure, le directeur général adjoint pour la gestion (DDG/M), agissant en qualité de président du Comité des rapports, écarta ce rapport de notation et prescrivit l'établissement d'un autre.

Le directeur de l'ORCALC rédigea alors un autre rapport et conclut le 17 juillet 1992 à la même évaluation globale. Le requérant ayant contesté ses notes dans un mémorandum du 11 septembre, le Comité des rapports se réunit le 29 octobre. Il recommanda le maintien de la note E. Par mémorandum du 12 novembre, le secrétaire du Comité informa le requérant de la décision du Directeur général de suivre cette recommandation. Le 23 décembre 1992, le requérant adressa au Directeur général une réclamation contre cette décision. Par mémorandum du 20 janvier 1993, ce dernier la rejeta par l'entremise du directeur du Bureau du personnel. Le requérant fit appel le 18 février 1993.

Le Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB) avait été consulté le 14 décembre 1992 sur la question du renouvellement du contrat du requérant. Il estima qu'un avertissement écrit ou un ajournement de l'augmentation annuelle de traitement serait plus approprié qu'un non-renouvellement de contrat. Cependant, par télex du 29 janvier 1993, le directeur du Bureau du personnel notifia au requérant la décision du Directeur général adjoint pour la gestion de ne pas renouveler son engagement au-delà du 31 janvier et de lui accorder des indemnités équivalant à un préavis de trois mois. Le 5 février, le requérant adressa au Directeur général une réclamation contre cette décision. Par mémorandum du 8 mars, ce dernier la rejeta par l'entremise du directeur du Bureau du personnel. Le requérant interjeta appel le 26 mars 1993.

Le Conseil d'appel rendit le 27 juin 1995 un avis portant sur les deux recours du requérant. Il recommanda l'établissement par un autre responsable d'un nouveau rapport de notation pour la période 1990-91, et la réintégration du requérant à compter du 1^{er} février 1993. Par lettre du 21 septembre 1995, qui constitue l'acte attaqué, le Directeur général confirma les décisions contestées.

B. Le requérant met en cause la régularité de la procédure d'annulation du premier rapport de notation, et invoque certains faits qui prouveraient le parti pris de son supérieur hiérarchique direct dans la nouvelle évaluation de ses services.

La décision de ne pas renouveler son contrat est illégale parce qu'elle n'est pas motivée et qu'elle tire des conclusions erronées du dossier.

Il demande l'annulation de la décision contestée, sa réintégration à compter du 1^{er} février 1993, le renouvellement de son engagement, l'octroi de dommages-intérêts pour le préjudice moral subi évalués à 2 000 dollars des Etats-Unis, et le versement de 12 000 francs français à titre de dépens.

C. La défenderesse répond que le requérant est forclos pour contester l'annulation du premier rapport de notation, qui lui a été notifiée le 28 février 1992. Elle soutient que le nouveau rapport est sans lien avec le précédent et qu'il a été établi sans vice de procédure ni parti pris.

Le requérant savait dès sa convocation devant le SPAB que la décision de ne pas renouveler son engagement était fondée sur la qualité peu satisfaisante de ses services. Conformément à la disposition 104.6 b) du Règlement du personnel, le renouvellement d'un engagement de durée définie relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général, qui n'est pas tenu de suivre la recommandation du SPAB. La décision contestée en l'espèce est fondée non seulement sur les dernières notes du requérant mais également sur ses services antérieurs, qui n'ont pas été entièrement satisfaisants.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il soutient qu'il n'a eu d'intérêt à contester l'annulation du premier rapport de notation qu'à partir du moment où l'établissement d'un nouveau rapport a permis à son supérieur hiérarchique direct de le matraquer. En vertu du principe de la bonne foi, ce dernier ne pouvait que se borner à corriger le vice de procédure sans faire une nouvelle évaluation. Le requérant nie en outre avoir fait l'objet de mauvaises appréciations avant le dernier rapport de notation.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient les arguments de sa réponse et précise que l'évaluateur, tout en maintenant la note E, n'a fait que détailler ses appréciations afin de mieux les justifier.

CONSIDÈRE :

1. Le litige dont le Tribunal est saisi porte sur le non-renouvellement du contrat de durée définie du requérant pour services insatisfaisants.

Une première version du rapport de notation concernant le requérant pour la période de mars 1990 à août 1991 a été remplacée par son auteur, à la demande du Directeur général adjoint pour la gestion, agissant comme président du Comité des rapports, parce qu'à l'avis de celui-ci le rapport souffrait d'un vice de procédure. Le nouveau rapport, beaucoup plus complet quant aux reproches adressés au requérant, a été approuvé par le supérieur hiérarchique du notateur, ainsi que par le Comité des rapports.

Le Conseil d'appel a vu dans ce remplacement un vice de procédure du fait que le président du Comité des rapports n'aurait pas été compétent pour prendre une telle décision ressortissant au Comité en formation plénière. C'est la raison pour laquelle il a préconisé l'admission du recours.

Avec raison, le requérant ne met pas en cause ce remplacement; il s'était lui-même élevé contre la forme du premier rapport.

Il est aussi bien compréhensible que, constatant une inadvertance évidente, le président du Comité des rapports l'ait d'emblée signalée pour rectification à l'auteur du rapport avant de consulter le Comité en formation plénière.

Du reste, à supposer que le président du Comité des rapports n'ait pas eu les pouvoirs pour rendre une décision d'annulation, son mode de procéder aurait de toute façon été entériné par le Comité, qui est entré en matière sur la contestation du rapport dans sa seconde version, ce qui n'a pas non plus été attaqué.

Au demeurant, lorsqu'une décision est révoquée en raison de sa motivation insuffisante, l'agent ne saurait se plaindre de ce que la nouvelle décision lui est plus défavorable si elle est suffisamment motivée.

Cette seule circonstance ne constitue donc pas un vice de procédure devant entraîner en lui-même l'annulation du nouveau rapport et l'établissement d'un troisième rapport confié à un tiers.

2. Selon une jurisprudence constante, la décision relative à l'évaluation des services d'un fonctionnaire et celle de ne pas renouveler un engagement de durée définie sont des décisions prises dans le cadre d'un large pouvoir d'appréciation. Elles ne peuvent être annulées que si elles émanent d'un organe incompétent, violent une règle de forme ou de procédure, reposent sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments essentiels n'ont pas été pris

en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin si un détournement de pouvoir est établi : voir par exemple le jugement 1546 (affaire Randriamanantenasoa) et la jurisprudence citée.

3. Pour le requérant, la décision relative à l'évaluation de ses services et celle de ne pas renouveler son engagement, fondée sur la première, consacrerait un détournement de pouvoir : au lieu de protéger les intérêts de l'Organisation, elles seraient destinées à assouvir l'inimitié du notateur à son endroit et à satisfaire son propre désir d'éliminer le requérant de l'Organisation.

Les pièces du dossier ne permettent pas de retenir un tel grief. En effet, les appréciations du notateur ont été confirmées dans l'ensemble par son supérieur, comme par le Comité des rapports et le Directeur général. Si l'affirmation de manque de loyauté n'a pas été confirmée par le Comité des rapports, cette circonstance n'était pas décisive, car elle était sans incidence sur les notes (E) qui ont toutes été confirmées. Au demeurant, malgré les contestations du requérant, on ne saurait tenir pour inexacts les constatations et appréciations du rapport de notation. Sans doute, dans son avis, le Conseil d'appel a-t-il noté une grande tension entre le notateur et le requérant; il faut cependant en juger dans le cadre de la subordination du second au premier, car il appartenait au requérant de se plier aux instructions de son supérieur hiérarchique, dans l'intérêt du service, et l'on ne saurait reprocher au notateur d'avoir signalé les difficultés rencontrées à ce sujet, ce qui correspondait tout au contraire aux devoirs de sa charge.

L'établissement d'un nouveau rapport de notation plus complet ne constitue pas non plus un détournement de pouvoir, car il était évidemment dans l'intérêt de l'Organisation de disposer d'un rapport suffisamment complet et exempt de vices de procédure.

4. Pour les mêmes motifs, la décision relative à l'évaluation des services n'apparaît affectée d'aucun autre vice qui en entacherait la validité. Le Tribunal ne saurait substituer son appréciation à celle relevant du pouvoir du Directeur général.

5. Le requérant se plaint de ce que la décision de non-renouvellement, dans la forme où elle lui a été notifiée, ne comporterait pas de motifs.

Une jurisprudence constante exige que le non-renouvellement d'un contrat à durée limitée fasse l'objet d'une décision communiquée au fonctionnaire, qu'elle soit fondée sur des motifs défendables et, par ailleurs, que les motifs en soient également communiqués en temps utile à l'intéressé, de manière à lui permettre d'exercer ses droits, notamment celui de recourir : voir par exemple les jugements 544 (affaire Bordeaux), 675 (affaire Pérez del Castillo), 946 (affaire Fernandez-Caballero), 1128 (affaire Williams), 1154 (affaire Bluske), 1298 (affaire Ahmad No 2).

En l'espèce, il était patent pour le requérant que la décision de ne pas renouveler le contrat était motivée par l'insuffisance de ses prestations. Cela résultait pour lui de la demande de procéder à une notation, de la communication et de la discussion du rapport, devant ses deux supérieurs et le Comité des rapports, de la transmission de leur avis, de l'annonce de l'ouverture d'une procédure tendant à la cessation des rapports contractuels avec consultation du Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB), puis de la procédure suivie devant ce Comité. Dès réception du télex du 29 janvier 1993, le requérant savait donc que son contrat ne serait pas renouvelé, en raison du caractère insatisfaisant de ses services et que, pour l'Organisation, il n'y avait pas de motifs exceptionnels permettant malgré cela de maintenir le contrat. Cela mettait le requérant à même de défendre ses intérêts en connaissance de cause, comme il l'a du reste fait. L'indication de ces motifs a en outre encore été confirmée dans les déterminations de l'administration présentées dans le cadre des recours. Le mode de communiquer les motifs de non-renouvellement ne prête donc pas le flanc à la critique.

6. Au fond, le requérant estime que de toute manière le non-renouvellement était excessif en raison des circonstances : un pronostic favorable s'imposait quant à l'avenir au regard de la période anormalement courte sur laquelle a porté l'examen (mars 1990 - août 1991, au lieu de la durée habituelle de deux ans), des nombreuses années passées -- 1976-1990 -- pendant lesquelles ses prestations avaient répondu aux exigences, de l'absence d'un avertissement écrit exigé par la circulaire 1743 -- alors en vigueur --, ainsi que de la possibilité d'un redéploiement sur un poste dans lequel il aurait pu donner pleine satisfaction.

L'Organisation répond en substance que, précédemment déjà, les services du requérant n'avaient pas entièrement

répondu à l'attente de son employeur, même si cela ne s'est pas traduit sur les notes données périodiquement; cependant en 1981 déjà, son contrat n'avait été renouvelé que pour un an, alors qu'auparavant et par la suite, il le fut pour deux ans. Le comportement montré par le requérant n'autoriserait plus un pronostic favorable. La durée sur laquelle a porté l'examen est normale, compte tenu du type d'appréciation demandée en cours de contrat en raison d'un comportement insatisfaisant imputé au fonctionnaire. L'Organisation a tenté de procéder à un redéploiement du requérant sur un autre poste, mais sans y parvenir, spécialement en raison de la formation et des aptitudes de l'intéressé. Dans ces conditions, il est de l'intérêt de l'Organisation de se séparer de lui.

a) Les règles de la bonne foi veulent que l'Organisation ne mette pas fin à un contrat en raison de l'insuffisance professionnelle de son agent, sans avoir préalablement attiré son attention à ce sujet, pour lui permettre d'améliorer ses prestations; il n'est pas indispensable que l'avertissement contienne la menace expresse que l'absence d'amélioration pourrait conduire à la résiliation de l'engagement -- car une telle conséquence peut être implicite --, ni que le nouveau manquement soit identique à celui qui avait fait l'objet d'un avertissement, si le destinataire pouvait se rendre compte qu'il devrait améliorer sa prestation professionnelle prise globalement (voir le jugement 1546, considérant 18).

Dans son deuxième rapport de notation, le directeur du bureau de La Havane relate qu'il a informé chaque fois le requérant de ses manquements dans l'établissement d'un annuaire. Dans sa lettre du 21 octobre 1991 accompagnant la première version du rapport de notation, il relevait : Je voudrais souligner que, chaque fois que des problèmes se sont suscités, M. Ricart Nouel a eu l'occasion de les analyser avec moi. Il n'y a pas lieu de mettre en doute cette affirmation, bien que le requérant ait déclaré contester le contenu de cette lettre. En réalité, une partie des difficultés paraît avoir pour cause le fait que le requérant ne supportait pas l'autorité de son chef; selon le Conseil d'appel, la procédure a clairement démontré qu'il existait une hostilité entre ces deux personnes, qui étaient en désaccord total sur tous les sujets, au point de ne pas pouvoir se supporter l'un l'autre.

Il résulte de ce qui précède que le requérant a été suffisamment informé du caractère insatisfaisant de son travail, oralement et par écrit, sans que cela l'ait déterminé à améliorer son comportement. Dès lors, le moyen tiré de l'absence d'avertissement est mal fondé.

b) Il ressort de la correspondance que le Directeur général a examiné la possibilité de redéployer le requérant sur un autre poste, mais qu'il y fut renoncé en raison du manque de places disponibles, ainsi que des aptitudes et du caractère du requérant.

c) En vertu du pouvoir d'appréciation dont disposait le Directeur général, il lui appartenait de pondérer les différents éléments qui lui étaient soumis. Le souci de maintenir la qualité et l'efficacité des services de l'Organisation était essentiel pour lui; il n'a pas abusé de son pouvoir en estimant qu'il était suffisamment renseigné et que les faits qui lui étaient connus ne permettaient pas un pronostic favorable, ce qui justifiait la cessation des services du requérant.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner