

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME SESSION

Affaire Donoghoe

Jugement n° 2107

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Martin C. Donoghoe le 14 septembre 2000 et régularisée le 21 décembre 2000, la réponse de l'OMS du 3 avril 2001, la réplique du requérant du 15 juin et la duplique de l'Organisation en date du 28 septembre 2001;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant est un ressortissant britannique né en 1958. Il est entré au service de l'OMS le 17 octobre 1994 en qualité de technicien de classe P.3, aux termes d'un contrat à court terme de deux mois et demi. Il a ensuite obtenu une série de contrats du même type, de différentes durées, avec quatre interruptions pendant des périodes allant de sept à seize jours. Il a travaillé au Programme de lutte contre les toxicomanies, devenu en décembre 1998 le Département de lutte contre les toxicomanies. En septembre 1997, son titre et sa classe ont changé : il est devenu scientifique de classe P.4.

Une nouvelle directrice de programme a été nommée en octobre 1998. Elle est devenue la supérieure hiérarchique directe du requérant. Lors d'un entretien avec celui-ci le 1^{er} avril 1999, elle lui a fait part de ses préoccupations concernant des remarques faites en public qui pouvaient être interprétées comme une tentative de porter atteinte à la réputation du Département. Le requérant a alors souligné combien il était attaché à la réussite de ses travaux. Un administrateur du personnel était présent à cette réunion en qualité d'observateur neutre et a rédigé une «note pour le dossier» datée du 9 avril, qui a ensuite été versée au dossier personnel du requérant.

Dans un mémorandum du 16 avril 1999, la supérieure hiérarchique du requérant lui a fait savoir que la «situation financière» du Département était «très incertaine», et que puisque les priorités du Département s'orientaient dans des directions nécessitant des qualifications différentes de celles qu'il possédait, il s'avérait qu'elle ne serait pas en mesure de renouveler son contrat lorsqu'il parviendrait à expiration le 16 juillet. Elle a confirmé cette information dans un mémorandum daté du 5 juillet. Le requérant a ensuite saisi le Comité d'appel du siège, contestant son statut de fonctionnaire de l'OMS «au bénéfice de contrats à court terme sur le long terme», de même que le non-renouvellement de son contrat. Il demandait notamment à être considéré comme membre du personnel au bénéfice d'un contrat de durée déterminée et affirmait être victime de harcèlement psychologique.

Le Comité a rendu son rapport le 20 mars 2000. Il recommandait le maintien de la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. Il concluait toutefois que celui-ci n'avait pas reçu un préavis de non-renouvellement adéquat puisque les termes du mémorandum du 16 avril 1999 n'étaient pas catégoriques et que l'Organisation ne lui avait fait connaître clairement sa décision que le 5 juillet 1999. Le Comité recommandait de ce fait que l'Organisation lui verse une somme équivalant à celle qu'il aurait perçue si son contrat avait été prolongé de six mois. Il recommandait également la constitution d'une commission d'enquête ad hoc chargée d'examiner de manière approfondie ses allégations pour harcèlement.

Dans une lettre du 20 juin 2000, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a fait savoir au requérant que le groupe de travail sur le harcèlement allait examiner ses allégations et lui faire rapport sur ce sujet. Elle

déclarait partager le point de vue du Comité selon lequel l'Organisation ne devrait pas lui offrir un autre contrat mais lui faisait remarquer qu'il avait reçu un préavis de non-renouvellement alors qu'aux termes de son contrat celui-ci n'était pas obligatoire; elle n'acceptait donc pas la recommandation du Comité de lui verser des indemnités. Le requérant a écrit au Directeur général le 21 juillet 2000 pour protester contre cette décision. Afin que les consultations avec le groupe de travail puissent avoir lieu, il indiquait qu'il était prêt à attendre jusqu'au 15 août avant de saisir le Tribunal.

Le groupe de travail a tenu plusieurs réunions réparties sur une période de six semaines. Il a entendu le requérant le 18 septembre 2000 puis a rendu son rapport. Un autre fonctionnaire du Département de lutte contre les toxicomanies avait formulé des allégations de harcèlement semblables à celles du requérant; elles font l'objet du jugement 2106 (affaire Ball), prononcé également ce jour. Dans l'attente du rapport de la commission d'enquête instituée pour examiner les allégations de cet autre fonctionnaire, le Directeur général a préféré reporter sa décision définitive sur celles du requérant.

B. Le requérant élève une contestation contre le fait qu'il a été mis fin à son service «contre son gré» et invoque plusieurs arguments. Il prétend que l'Organisation ne l'a pas traité avec dignité et respect, n'a pas appliqué correctement le Statut du personnel et le Règlement du personnel de l'OMS et a enfreint le principe de l'égalité de traitement en opérant une discrimination à son encontre.

Il allègue que sa supérieure hiérarchique a fait preuve de partialité à son égard et qu'il a été victime «à de multiples reprises» d'un harcèlement psychologique que l'Organisation n'a rien fait pour empêcher, manquant ainsi à son devoir de sollicitude envers lui.

Il proteste contre ce qu'il appelle «la pratique [de l'Organisation] consistant à employer à long terme ... des membres du personnel au bénéfice de contrats à court terme». Le fait que l'Organisation lui ait appliqué la qualification de «membre du personnel de la catégorie professionnelle à court terme» pendant ses presque cinq années de service n'était qu'une «pure fiction juridique contraire aux règles». Cet état de fait était injuste, puisqu'il exerçait les mêmes «fonctions essentielles» que des fonctionnaires sous contrat de durée déterminée sans se voir octroyer les mêmes émoluments et prestations. L'OMS s'était donc enrichie sans cause et avait violé le principe de l'égalité de rémunération énoncé dans certains instruments internationaux. Il affirme qu'il était *de facto* membre du personnel au bénéfice d'un engagement de durée déterminée.

A son avis, l'administration ne l'a pas informé suffisamment à l'avance du non-renouvellement de son contrat. De même, elle n'a pas clairement motivé sa décision de non-renouvellement, si bien que l'on peut considérer son contrat comme implicitement renouvelé. Ce n'est que le 5 juillet 1999 que l'OMS l'a averti du non-renouvellement de son contrat. Les deux motifs invoqués par sa supérieure hiérarchique pour mettre fin à ses fonctions étaient faux. Il était possible de financer les activités qu'il exerçait et ses fonctions ont purement et simplement été confiées à trois ou quatre autres collègues. La décision de ne pas renouveler son contrat était viciée du fait de la «partialité et de la malveillance» dont avait fait preuve sa supérieure hiérarchique et qui équivalaient à un abus de pouvoir. Il affirme en outre qu'elle est responsable du fait qu'il n'a pas été retenu pour un emploi auquel il avait postulé auprès d'une autre organisation. Il déclare avoir de surcroît subi un tort moral en raison du caractère «diffamatoire» de la «note pour le dossier» du 9 avril 1999.

Ses principales conclusions sont les suivantes : l'annulation de la décision attaquée; sa réintégration à dater du 16 juillet 1999 et le versement de l'ensemble des sommes auxquelles il aurait eu droit à partir de cette date; la reconnaissance par le Tribunal qu'il était en fait et en droit fonctionnaire au bénéfice d'un engagement de durée déterminée, et que tel était le cas depuis la fin de ses premiers onze mois et demi de service, et l'octroi du paiement rétroactif des émoluments dus à ce titre; des dommages-intérêts pour tort moral en raison du harcèlement dont il a été victime de la part de sa supérieure hiérarchique; le versement d'un paiement à titre gracieux en réparation du fait qu'il n'a pas été sélectionné pour le poste susmentionné par suite des agissements de sa supérieure; des intérêts sur l'ensemble des sommes qui lui seront octroyées; des excuses écrites de sa supérieure hiérarchique admettant le «caractère diffamatoire» de la «note pour le dossier» du 9 avril 1999, et toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, ainsi que les dépens.

Il demande que l'Organisation produise tous les documents ou pièces de correspondance susceptibles d'apporter des éclaircissements sur ses griefs.

C. Dans sa réponse, l'Organisation déclare que le Directeur général n'a pas encore pris de décision définitive quant

au bien-fondé des allégations du requérant selon lesquelles il aurait subi un harcèlement, et que par conséquent cet aspect de la requête est irrecevable. Elle prend note de sa demande concernant ce qu'elle qualifie de «documentation volumineuse», mais considère qu'il n'est pas nécessaire de soumettre de nouvelles pièces.

Elle fait remarquer que le requérant avait accepté les termes du contrat qui lui avait été offert et qu'il était donc lié par ces termes. Il était stipulé dans chacun de ses contrats qu'on lui offrait un engagement à court terme. En alléguant qu'il était fonctionnaire au bénéfice d'un engagement de durée déterminée après ses premiers onze mois et demi de service, il tente d'obtenir une révision rétroactive de ses conditions d'emploi pendant près de trois ans et demi de carrière à l'OMS. Or la stabilité des relations juridiques exige l'inviolabilité des termes des contrats; ses contrats ne sauraient donc être modifiés rétroactivement. Bien que le requérant remette aussi en question la façon dont l'OMS traite l'ensemble du personnel à court terme, ses arguments sont de nature générale et sortent du cadre d'une requête individuelle formée devant le Tribunal.

Contrairement aux fonctionnaires titulaires d'un contrat de durée déterminée, le requérant a été recruté sans avoir participé à une procédure de sélection par concours. Une grande partie de son travail était liée à un projet spécifique. Le fait de demander à être considéré comme un fonctionnaire au bénéfice d'un engagement de durée déterminée équivaut à exiger sa nomination à un poste. Selon sa jurisprudence, le Tribunal de céans reconnaît qu'une organisation est libre de déterminer elle-même ses propres besoins et dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant aux décisions qu'elle prend. Aucune preuve ne vient étayer l'affirmation selon laquelle l'OMS a violé le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, et la notion d'enrichissement sans cause n'est pas pertinente en l'espèce.

Bien que le Règlement du personnel n'exige pas expressément que le titulaire d'un contrat à court terme doive être informé par avance du non-renouvellement de son contrat, le requérant a reçu un préavis raisonnable. Le mémorandum du 16 avril a confirmé ce qui avait été dit lors de réunions antérieures, et les raisons données à l'intéressé par sa supérieure hiérarchique étaient exactes. Sa demande de réintégration n'est pas acceptable; alors qu'elle n'y était pas obligée, l'OMS lui a offert un contrat au Département de l'évaluation, de la classification et de l'épidémiologie (ci-après l'«ACE» selon son sigle anglais) mais il a décidé de ne pas l'accepter. Il n'apporte en outre aucune preuve à l'appui de l'allégation selon laquelle sa supérieure hiérarchique aurait fait obstacle aux efforts qu'il déployait pour trouver du travail en dehors de l'OMS; cette allégation n'est que pure spéculation et sa demande de paiement à titre gracieux n'est pas fondée. De plus, la «note pour le dossier» à laquelle le requérant se réfère a été retirée des dossiers en juillet 1999.

D. Dans sa réplique, le requérant fait remarquer que dans la lettre qu'il avait adressée le 21 juillet 2000 au Directeur général, il faisait savoir qu'il attendait les résultats de l'enquête sur sa plainte pour harcèlement et qu'il espérait qu'on les lui ferait parvenir le plus rapidement possible. Il considère que le fait que le groupe de travail n'avait pas encore rendu son rapport constitue un rejet implicite de sa demande de réparation, et fait valoir que cela rend la partie de sa requête concernant ce problème recevable. Etant donné qu'à la date à laquelle il a présenté sa réplique, les résultats de l'enquête menée par le groupe de travail «n'étaient pas encore connus», les torts qu'il a subis ne sont toujours pas réparés et ce retard porte atteinte à sa capacité de présenter au Tribunal tous les éléments au soutien de sa cause.

Il déclare qu'en faisant valoir son droit à bénéficier d'un engagement de durée déterminée, il ne cherche pas à éviter le processus de sélection officiel de l'Organisation. Il a, selon lui, indéniablement le droit d'être réintégré. C'est avec raison qu'il a refusé l'offre d'emploi à l'ACE : il s'agissait d'une offre verbale «faite tard dans l'après-midi» de son dernier jour de travail. Il s'était entretenu une semaine auparavant avec la chef d'équipe de l'ACE qui lui avait indiqué qu'il n'était pas certain qu'on puisse lui confier des tâches à l'avenir au sein du Département et que celles-ci risquaient de toute manière de sortir de son domaine de spécialité.

E. En annexe à sa duplique, l'Organisation produit le texte d'une déclaration rédigée par la chef d'équipe de l'ACE, selon laquelle des discussions avaient été engagées dès mai 1999 dans le but de procéder aux arrangements nécessaires pour que le requérant travaille pendant quatre mois dans ce département. L'OMS affirme que le requérant n'a refusé cette offre que le 16 juillet 1999 et conclut que c'est donc de sa propre volonté qu'il a décidé de quitter le service de l'Organisation.

Elle déclare que le Directeur général souhaite prendre le plus vite possible une décision définitive sur la question du harcèlement, mais qu'elle désire attendre d'avoir en mains le rapport de la Commission d'enquête sur l'autre affaire de harcèlement mentionnée sous A ci-dessus.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été employé par l'OMS à dater du 17 octobre 1994 au titre de plusieurs contrats à court terme successifs, au Programme de lutte contre les toxicomanies, devenu en décembre 1998 le Département de lutte contre les toxicomanies (ci-après le «SAB» selon son sigle anglais). A compter du 17 janvier 1999, il a été au bénéfice d'un contrat à court terme devant expirer le 16 juillet 1999. La directrice du SAB, sa supérieure hiérarchique directe, lui a fait savoir par mémorandum daté du 16 avril 1999 qu'elle ne serait pas en mesure de renouveler son contrat. Cette information a été confirmée par un autre mémorandum du 5 juillet 1999.

2. Peu de temps avant la fin de son contrat, le requérant s'est vu offrir un engagement à court terme, jusqu'en novembre 1999, au sein d'un autre département. Il a refusé cette offre aux motifs qu'elle avait été présentée trop tard, qu'elle portait sur une trop brève période, qu'elle n'avait pas été confirmée officiellement et qu'il avait déjà pris d'autres engagements.

3. Le requérant a saisi le Comité d'appel du siège, contestant le non-renouvellement de son contrat. Il a contesté son statut de membre du personnel à court terme de même que ce statut en général, en faisant valoir principalement :

- i) qu'il devrait être considéré comme un membre du personnel au bénéfice d'un engagement de durée déterminée; et
- ii) que son contrat aurait dû être renouvelé.

Le Comité a refusé de se prononcer sur les objections que le requérant avait formulées au sujet du statut de membre du personnel à court terme en général, au motif que son rôle consiste à examiner les appels dont les fonctionnaires le saisissent contre des décisions administratives spécifiques qui touchent à leurs conditions d'emploi, et à s'assurer que ces décisions ont été prises en conformité avec les Statut et Règlement du personnel. Le Comité a considéré qu'il ne «constituait pas l'instance appropriée pour tenter de modifier les règles en vigueur ou la politique de l'Organisation».

4. Le requérant affirmait que le refus de renouveler son contrat était entaché de partialité et de malveillance en raison de l'attitude de sa supérieure hiérarchique. Il estimait avoir été victime d'un traitement injuste, de discrimination, ainsi que de harcèlement psychologique. Il faisait également valoir que le préavis qu'on lui a adressé était «vague et insuffisant».

5. Dans son rapport daté du 20 mars 2000, le Comité a recommandé que l'Organisation procède à une enquête approfondie sur les allégations de harcèlement et prenne les mesures qui s'imposaient une fois connus les résultats de cette enquête. Il a également recommandé le maintien de la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. Faisant remarquer que son dernier contrat portait sur une période de six mois, il recommandait que l'Organisation lui verse une somme équivalant à six mois de traitement, en réparation de l'absence de préavis raisonnable et suffisant et du stress qu'il avait subi de ce fait, et qu'elle lui paie des dépens.

6. Par lettre du 20 juin 2000, le Directeur général a fait savoir au requérant qu'elle avait décidé de demander au groupe de travail sur le harcèlement d'examiner ses allégations, de lui faire rapport sur cette question et de lui présenter une recommandation. Elle faisait sienne la recommandation de maintenir la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. En revanche, elle ne partageait pas l'avis selon lequel l'intéressé avait droit à un préavis : les termes de son contrat ne l'exigeaient nullement. De toute façon, il avait reçu un tel préavis et on lui avait offert un nouveau contrat, qu'il avait refusé. Elle rejetait donc la recommandation de lui verser l'équivalent de six mois de traitement. Telle est la décision attaquée.

7. Le requérant fait valoir six moyens :

-- Premièrement, l'Organisation n'a pas respecté sa propre politique de protection du personnel contre le harcèlement psychologique, notamment lorsqu'il est imputable à des directeurs ou supérieurs hiérarchiques; il en cite plusieurs exemples.

-- Deuxièmement, la pratique de l'Organisation consistant à employer à long terme du personnel sur la base de

contrats à court terme est illégale et il a le droit d'être traité comme un fonctionnaire bénéficiant d'un engagement de durée déterminée.

-- Troisièmement, la décision de ne pas renouveler son contrat est viciée par la partialité et la malveillance dont a fait preuve sa supérieure hiérarchique.

-- Quatrièmement, l'Organisation n'a pas respecté son obligation de lui adresser un préavis suffisant et n'a pas motivé clairement sa décision de ne pas renouveler son contrat; on peut donc considérer que ce dernier a été implicitement renouvelé.

-- Cinquièmement, l'OMS lui a fait subir un grave préjudice moral en raison du caractère «diffamatoire» de la «note pour le dossier» datée du 9 avril 1999.

-- Sixièmement, l'Organisation a failli à son obligation d'autoriser le médiateur, le médecin du Service médical commun et le directeur exécutif de l'administration en poste au moment des faits à témoigner devant le Comité d'appel du siège. En effet, ces trois témoins ont demandé à être excusés pour des raisons de confidentialité et le Comité, avec l'accord de l'administration, a rejeté la demande d'audition que le requérant avait formulée. Il n'a donc pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière.

8. En ce qui concerne la demande du requérant portant sur le harcèlement dont il aurait fait l'objet, l'Organisation soutient que, le Directeur général n'ayant pas encore pris de décision définitive à cet égard, elle est irrecevable.

9. Le Tribunal considère que, puisque seules des décisions définitives peuvent être contestées devant lui, en l'absence d'une telle décision les conclusions fondées sur les allégations de harcèlement sont irrecevables. La question a été portée devant le groupe de travail sur le harcèlement. Lorsque celui-ci aura terminé ses travaux, le Directeur général sera en mesure de rendre une décision définitive dont il pourra être fait appel devant le Tribunal.

10. La conclusion du requérant tendant à ce qu'il soit considéré comme un membre du personnel bénéficiant d'un contrat de durée déterminée ne saurait être accueillie. Le requérant a été recruté en tant que membre du personnel à court terme, sans avoir participé à un concours; il a accepté plusieurs renouvellements de contrat. La décision consistant à déterminer, pendant les années au cours desquelles le requérant était au service de l'Organisation, s'il fallait renouveler chacun de ses contrats à court terme ou lui offrir un contrat de durée déterminée relevait du pouvoir discrétionnaire du Directeur général. Rien ne permet d'accueillir la conclusion du requérant tendant à ce qu'il soit traité rétroactivement comme un membre du personnel au bénéfice d'un engagement de durée déterminée. Il a toujours été membre du personnel à court terme.

11. En ce qui concerne l'argument du requérant selon lequel le préavis qu'il a reçu était insuffisant, le Tribunal considère que le mémorandum du 16 avril 1999 constituait bel et bien un préavis. La supérieure hiérarchique du requérant y écrivait :

«les fonds disponibles pour payer les traitements du personnel sont très limités. Etant donné que les priorités du Département s'orientent dans des directions nécessitant des qualifications que vous n'avez pas pour le moment, il s'avère aujourd'hui que je ne serai pas en mesure de renouveler votre contrat à court terme comme fonctionnaire de la catégorie professionnelle lorsqu'il parviendra à expiration en juillet 1999. Je déplore cette situation mais je considère que je dois prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de la viabilité du Département de lutte contre les toxicomanies.»

Le requérant a donc été averti plus de trois mois à l'avance que son contrat ne serait pas renouvelé. De l'avis du Tribunal, cela constitue un préavis suffisant.

12. Les motifs spécifiques du non-renouvellement du contrat énoncés dans le mémorandum du 16 avril ont été réitérés dans celui du 5 juillet 1999, l'argument du défaut de motivation invoqué par le requérant ne peut donc être retenu. De plus, la disponibilité des fonds nécessaires et l'adéquation des qualifications du requérant aux futurs besoins du Département sont des questions qui relèvent de plein droit du pouvoir d'appréciation de l'administration.

Néanmoins, cela ne préjuge aucunement du droit du requérant à faire valoir, dans le cadre de l'enquête sur le harcèlement, que le véritable motif du non-renouvellement de son contrat était lié au harcèlement dont il estime avoir été victime.

13. La conclusion concernant la note pour le dossier du 9 avril 1999 n'a pas été présentée dans le cadre de l'appel interne et n'est donc pas recevable. Le Tribunal fait observer que cette note a d'ailleurs été retirée des dossiers le 2 juillet 1999.

14. Le moyen relatif à la non-audition de témoins, dont le requérant prétend qu'ils auraient pu prouver qu'il avait été victime de harcèlement, doit être écarté en l'espèce puisque la partie de la requête relative aux allégations de harcèlement n'est pas recevable.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 2002.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet