

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire Lebtahi

Jugement No 1617

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} Farida Nadia Lebtahi le 20 novembre 1995 et régularisée le 19 décembre 1995, la réponse de l'OMS du 20 mars 1996, la réplique de la requérante du 24 juin et la duplique de l'Organisation du 1^{er} octobre 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. La requérante, ressortissante algérienne née en 1948, est entrée au service de l'OMS le 9 mai 1983 aux termes d'un contrat d'une durée d'un an. Elle était employée, à mi-temps, en qualité de fonctionnaire technique de grade P.3 affectée à la Division de la biologie des vecteurs et de la lutte antivectorielle. Son engagement a par la suite été régulièrement renouvelé, d'abord par périodes d'un an, puis, à compter de 1989, de deux ans. A partir de 1990, elle a travaillé à temps complet, et l'Organisation lui a confié la responsabilité du Programme relatif à l'évaluation des pesticides (WHOPES). Le 1^{er} avril 1992, elle a été promue à titre personnel au grade P.4 en tant que spécialiste scientifique. Au moment des faits pertinents au présent litige, elle était affectée à la Division de la lutte contre les maladies tropicales (CTD). En mai 1993, l'Organisation l'a mutée à l'Unité de recherche opérationnelle à l'Unité de la lutte contre la schistosomiase.

Le 21 octobre 1994, elle a signé un rapport d'évaluation de ses services pour une période allant jusqu'au 31 mars 1994. Par mémorandum du 26 octobre 1994, le directeur de la Division CTD, au vu de ce rapport d'évaluation, a proposé à la Division du personnel de ne prolonger l'engagement de la requérante que d'un an, jusqu'au 31 décembre 1995. Le 5 décembre 1994, elle a signé un formulaire de renouvellement de son contrat pour un an en réservant son droit de faire appel pour un contrat de deux ans. Le 13 décembre 1994, le directeur de la Division du personnel a prolongé d'un an son engagement.

Le 17 février 1995, la requérante a fait part au Comité d'appel du siège de son intention de faire appel de la décision du 13 décembre 1994. Le 14 mars 1995, elle a présenté son mémoire de recours en demandant au Comité de déclarer illégale la décision du 13 décembre, de recommander au Directeur général de prolonger son contrat pour une durée de cinq ans et de la muter dans un autre service. Dans son avis du 24 juillet, le Comité a recommandé au Directeur général de rejeter le recours. Par lettre du 22 août 1995, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général a annoncé à la requérante qu'il avait décidé d'accepter la recommandation du Comité.

Par lettre du 28 septembre 1995, le chef du Service de l'administration a informé la requérante que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà du 31 décembre 1995.

B. La requérante prétend qu'en vertu de la disposition 1050.3 du Règlement du personnel l'OMS aurait dû lui notifier la décision de ne renouveler son contrat que pour un an au moins trois mois avant l'expiration de celui-ci, soit le 1^{er} octobre 1994 au plus tard. Or elle ne l'a fait que le 13 décembre, soit dix-huit jours avant l'échéance du contrat. La requérante en conclut que son engagement a été renouvelé le 1^{er} octobre 1994 par tacite reconduction pour la durée du contrat venant à terme, soit deux ans.

Elle dénonce plusieurs irrégularités ayant trait à l'appréciation de ses services. Ainsi, ses supérieurs n'ont établi que deux rapports d'évaluation en cinq ans, pour la période allant du 1^{er} janvier 1990 à la date du dépôt

de la présente requête, et ce, en violation de la disposition 530.2 du Règlement, qui stipule que l'évaluation doit être

faite une fois par an au minimum. La requérante prétend, par ailleurs, que le rapport concernant son travail pour la période allant jusqu'au 31 mars 1994 est incomplet et qu'il est défectueux du fait que son supérieur hiérarchique direct n'y a pas contribué. Elle ajoute que l'Organisation a manqué de mettre à jour la description de son poste comme elle y est tenue par l'article 50 du Manuel de l'OMS.

La requérante affirme que la décision litigieuse est entachée d'illégalité pour omission de faits essentiels. L'allégation du directeur de la Division CTD, contenue dans le rapport d'évaluation des services de la requérante pour la période allant jusqu'au 31 mars 1994 et selon laquelle elle n'a pas été capable de gérer efficacement le Programme WHOPEP, n'est pas fondée si l'on compare la situation du Programme avant et après l'arrivée de la requérante. En outre, l'Organisation n'a pas tenu compte du fait qu'elle a été promue au grade P.4 à compter du 1^{er} avril 1992. Les autres griefs formulés à l'encontre de la requérante dans le rapport, à savoir, notamment, le retard avec lequel elle aurait préparé son programme de travail pour l'année 1994-95, son absence de certaines réunions officielles, ses mauvaises relations de travail avec les secrétaires, ne sont pas davantage fondés. La décision contestée repose donc sur des conclusions manifestement erronées.

Enfin, l'Organisation a commis un abus de pouvoir et enfreint le principe de l'égalité de traitement en refusant de transférer la requérante, avec la responsabilité du Programme WHOPEP, dans une autre unité de la Division CTD ou dans une autre division en dépit de ses demandes réitérées.

La requérante demande la prolongation de son engagement pour une durée de cinq ans, sa mutation dans une autre division avec le Programme WHOPEP, le versement de six mois de son traitement à titre de dommages-intérêts, ainsi que 12 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS fait valoir que le rapport d'évaluation des services de la requérante pour la période allant jusqu'au 31 mars 1994 était extrêmement négatif. La requérante a été la seule à ne pas remettre à la date fixée son plan de travail pour 1994-95. Par ailleurs, le rapport fait état des efforts faits par la requérante à l'insu de ses supérieurs en vue d'obtenir le rattachement du Programme WHOPEP à une autre division. Il est inacceptable qu'un fonctionnaire se mette ainsi à la recherche, au gré de ses intérêts personnels, d'un service où il disposerait, selon lui, de meilleures conditions de travail.

La défenderesse soutient que la décision de renouveler l'engagement de la requérante pour un an seulement a été prise à la suite d'une évaluation méticuleuse de son travail et de sa conduite. Le renouvellement d'un an, conforme au Règlement du personnel, au Manuel de l'OMS et au contrat d'engagement, était justifié dans les circonstances de l'espèce. En vertu du paragraphe 550.1 du Manuel, toute prolongation est subordonnée au caractère satisfaisant du travail. Quant à sa promotion au grade P.4, elle ne lui a été accordée que dans la perspective du reclassement de son poste au même grade.

L'OMS fait remarquer que la disposition 1050.3 du Règlement a trait au préavis qui doit être donné au membre du personnel dont le contrat est résilié du fait de la suppression de son poste. La disposition 1040 du Règlement, applicable aux faits de l'espèce, n'impose pas à l'Organisation de donner un préavis de trois mois à un fonctionnaire dont le contrat est prolongé pour une durée moins longue que celle du contrat venant à échéance.

La défenderesse reconnaît n'avoir établi qu'un seul rapport d'évaluation pour la période 1992-94 et que les observations du supérieur hiérarchique direct de la requérante auraient dû figurer dans le rapport signé par celle-ci le 21 octobre 1994. Elle soutient cependant que ces manquements sont sans incidence sur le fond de l'affaire, la décision litigieuse étant fondée sur une analyse globale du travail et de la conduite de la requérante. De même, elle admet avoir tardé à mettre à jour la description de son poste, mais observe que la requérante est en partie responsable de ce retard.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir que le Comité d'appel du siège, dans son rapport du 24 juillet 1995, avait proposé de ne pas exclure l'option de sa mutation et avait insisté sur l'importance de la mise à jour de la description de son poste afin de permettre une évaluation objective de son travail. Elle indique que le consultant qui lui a succédé a été muté, avec le Programme WHOPEP, dans une autre unité. S'appuyant sur le jugement 469 (affaire O'Connell), elle conteste l'interprétation restrictive que donne l'OMS de la disposition 1040 du Règlement.

E. Dans sa duplique, l'OMS réaffirme que la décision contestée se fonde sur les rapports d'évaluation des services de la requérante, qui font état de nombreux problèmes professionnels et de difficultés d'entente avec ses collègues. La prolongation de son contrat pour un an avait pour but de lui donner le temps d'améliorer ses prestations et ses

relations de travail, et de permettre à son supérieur au deuxième degré d'évaluer lui-même son travail. Quant au Programme WHOPEP, il a été rattaché directement à la Division CTD en juillet 1996. Par ailleurs, la défenderesse conteste la pertinence du jugement 469 en la présente espèce.

CONSIDÈRE :

1. La décision entreprise a pour objet le renouvellement d'un contrat de durée déterminée, pour une période plus courte que la période contractuelle en cours. A la fin de cette période, un non-renouvellement n'est pas exclu. Il y a donc lieu de lui appliquer, *mutatis mutandis*, les règles relatives au non-renouvellement d'un contrat : voir le jugement 1526 (affaire Baigrie) sur la question d'une prolongation limitée avec non-renouvellement à terme.

Selon l'article 1040 du Règlement du personnel, un contrat d'engagement de durée déterminée ne donne pas au fonctionnaire le droit au renouvellement du contrat. Le Tribunal a, quant à lui, maintes fois rappelé qu'une décision de ne pas renouveler un contrat étant une décision

d'appréciation, elle ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose 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.

Selon la jurisprudence, une organisation jouit donc d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet du renouvellement ou non d'un contrat de durée déterminée. L'exercice de ce pouvoir est soumis au contrôle du Tribunal dans des limites étroites et dans le respect de la liberté de jugement de l'organisation pour ce qui concerne les exigences du service et les perspectives de carrière de ses agents : voir, par exemple, le jugement 1349 (affaire Zago) et la jurisprudence citée.

2. La requérante fait valoir que son engagement de deux ans expirant le 31 décembre 1994 aurait été tacitement reconduit pour une même période de deux ans -- soit jusqu'au 31 décembre 1996 -- parce que, avant le délai de préavis de trois mois précédant l'expiration du contrat -- soit jusqu'au 30 septembre 1994 --, l'Organisation n'aurait pas manifesté son intention de ne renouveler le contrat que pour une année; le délai de préavis serait prévu par l'article 1040 du Règlement du personnel pour le cas de non-renouvellement de contrat et, par l'article 1050.3, de ce Règlement, pour le cas d'une résiliation avant l'expiration normale du contrat. A son avis, il y aurait lieu d'appliquer par analogie les règles du droit privé sur les contrats, lesquelles connaissent une telle reconduction tacite. Elle invoque aussi à l'appui de sa thèse le jugement 469 (affaire O'Connell) : dans cette cause, deux jours avant l'expiration de la durée contractuelle, le fonctionnaire fut informé que le contrat serait prolongé de deux mois; le Tribunal, se demandant quel serait l'effet de l'absence d'un préavis, répondit : il ne peut y en avoir qu'un seul, à savoir que le contrat est renouvelé implicitement pour une nouvelle période (considérant 3). Pour la requérante, la décision entreprise ne pouvait donc réduire la durée de la prolongation déjà tacitement acceptée.

L'Organisation répond que la réglementation en vigueur a été observée. Le préavis n'y est prévu qu'en cas de résiliation ou de non-renouvellement de contrat; ce sont les seuls cas où le fonctionnaire a besoin de disposer de suffisamment de temps pour réorganiser sa vie. Le droit de l'Organisation ne connaît pas de reconduction tacite mais des décisions expresses régissant le statut et notamment la durée d'engagement de ses agents. Dans l'hypothèse où une prolongation de contrat pour une durée limitée serait suivie d'un non-renouvellement de contrat, le fonctionnaire bénéficierait à ce moment-là de la durée de préavis.

Cette argumentation est convaincante. Les règles du droit privé relatives à la tacite reconduction des contrats de durée limitée ne se prêtent pas à une application analogique aux relations contractuelles dans la fonction publique internationale, régies dans l'ensemble par des actes individuels écrits. Le respect d'un délai de préavis en cas de non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée, ainsi que de licenciement, répond aux exigences de la jurisprudence du Tribunal. En revanche, les fonctionnaires n'éprouvent pas d'une manière générale un besoin de protection aussi grand lorsque leur contrat est renouvelé mais pour une durée moins longue que lors de la précédente période contractuelle. Sans doute ont-ils aussi un intérêt légitime à être fixés assez tôt quant aux offres de l'organisation, car leur propre détermination à ce sujet peut en dépendre. S'ils se décident à accepter la proposition de l'organisation, ils sont suffisamment protégés par le préavis à donner en cas de cessation ultérieure du contrat; il en est de même lorsqu'ils sont d'accord avec le principe de la prolongation, tout en usant des voies de recours pour obtenir une durée de prolongation plus étendue. En revanche, s'ils se décidaient à refuser l'offre de l'organisation et à rechercher une autre activité, ils auraient également besoin de disposer du temps nécessaire à

cette fin. Aussi peut-on se demander si les règles de l'équité ne commanderaient pas, dans cette dernière hypothèse, que le fonctionnaire puisse encore disposer d'un temps correspondant au délai de préavis, à compter de l'avis de prolongation.

Une telle solution tiendrait compte des intérêts légitimes des parties (ce qui ne serait pas le cas de la solution exorbitante de la reconduction tacite du contrat pour une même période que celle qui arrive à expiration).

Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette question dans la présente espèce, puisque la requérante ne s'est pas décidée à quitter l'Organisation mais qu'elle a demandé une prolongation plus étendue de son contrat; elle est donc protégée, s'il y a lieu, par le délai de préavis à respecter en cas de cessation de contrat.

Son moyen n'est donc pas fondé.

3.a) La décision entreprise est motivée par la qualité jugée insuffisante des services de la requérante, mise en évidence par le dernier rapport d'évaluation pour la période allant jusqu'au 31 mars 1994, mais qui s'était déjà manifestée en partie auparavant. Il lui était reproché en bref de ne pas atteindre les résultats désirés dans son travail, de ne pas parvenir à établir les documents demandés par ses supérieurs et d'avoir des relations insatisfaisantes avec ses collaborateurs, spécialement les secrétaires. La prolongation du contrat pour une durée limitée à une année était destinée à permettre à l'intéressée d'améliorer la qualité de ses services.

La requérante conteste ces reproches au motif qu'ils seraient matériellement injustifiés. En ce qui concerne la qualité scientifique de son travail d'entomologiste, la plupart des supérieurs qui l'ont apprécié n'auraient pas disposé de la formation scientifique pour le faire. La dernière procédure d'évaluation aurait été viciée à plusieurs titres, parce qu'elle ne se serait pas effectuée au moins une fois par année (article 530.2 du Règlement du personnel), parce que, pour une certaine période -- du 1^{er} janvier 1992 au 31 mars 1993 --, il n'y aurait pas eu d'évaluation de la part de son supérieur hiérarchique direct (article 50 du Manuel de l'OMS) et parce que l'Organisation n'aurait pas procédé à une mise à jour de la description de son poste (articles 40 et 50 du Manuel de l'OMS). Cette évaluation serait donc inutilisable. En outre, dans son appréciation, l'Organisation aurait omis des faits essentiels, soit notamment qu'en juin 1992 elle l'aurait fait bénéficier d'une promotion à titre personnel au

grade P.4. Cela démontrerait la qualité des prestations de la requérante et n'autoriserait pas une appréciation totalement différente pour l'ensemble de la période examinée.

Il sied cependant de relever que, selon le rapport du Comité d'appel du siège, la requérante n'avait pas contesté ne pas avoir été à même de remplir ses tâches de manière satisfaisante, ce qu'elle attribuait à l'environnement défavorable dans lequel elle devait travailler, faute d'avoir le soutien de ses supérieurs et l'assistance d'un secrétariat suffisant.

b) L'Organisation admet les irrégularités qui lui ont été reprochées non sans raison par la requérante; elle estime toutefois qu'elles n'ont pas eu pour effet d'entacher la validité de la décision attaquée.

La jurisprudence du Tribunal, citée dans la requête, ne permet pas d'en tirer la conclusion qu'en toute occurrence la décision au fond serait viciée par la faute de procédure; il convient au contraire d'examiner si celle-ci a pu affecter au fond la décision attaquée. Dans le jugement 448 (affaire Troncoso), le Tribunal a considéré qu'en certains cas des insuffisances de la procédure pouvaient être réparées devant l'organe interne de recours, notamment au moyen d'une administration de preuves, mais en général que ce n'était pas le cas lorsqu'il n'y avait pas eu du tout une procédure préalable de notation. Or dans le cas particulier, cette procédure a été suivie et la requérante a eu l'occasion d'y faire valoir son point de vue. L'absence de rapports d'évaluation plus fréquents (au moins une fois par année) n'a pas en soi pour effet de mettre en cause la validité de l'appréciation relative à la dernière période. L'absence d'un rapport émis par le superviseur direct pour la période antérieure à la mutation de la requérante -- qui est nécessaire : jugements 10 (affaire Marsh) et 197 (affaire Sternfield) -- laisse subsister l'appréciation émise pour le reste de la période examinée, qui est assez longue pour permettre une évaluation; dans ces conditions, une réparation du vice de procédure par l'audition du superviseur direct devant le Comité d'appel est admissible, la requérante n'établissant pas de sérieux inconvénients auxquels elle aurait donné lieu.

Les vices signalés ne sauraient donc affecter en eux-mêmes la validité de la décision attaquée.

c) L'octroi à la requérante, au printemps 1992, d'une promotion au grade P.4 à titre personnel ne manque pas

d'étonner au regard des appréciations négatives émises ultérieurement à son sujet. L'Organisation l'explique par le fait que la proposition en aurait été formulée par la Division du personnel -- et non par les supérieurs directs de la requérante -- pour ajuster par anticipation la rémunération de la requérante au niveau de qualifications que son poste exigeait.

De toute manière, cette promotion était connue des supérieurs de la requérante lors de la notation et n'a pas pu échapper au Directeur général, lorsqu'il a pris la décision attaquée. Elle n'excluait pas non plus la possibilité d'une dégradation ultérieure dans la qualité des services et d'une appréciation correspondante pour l'avenir.

On ne saurait donc en déduire que sur ce point le Directeur général aurait omis de tenir compte d'un fait essentiel à son appréciation.

d)Le fait que certains superviseurs de la requérante n'aient pas bénéficié de la même formation scientifique qu'elle, en sa qualité d'entomologiste, rendait sans doute pour eux plus difficile une évaluation scientifique des travaux exécutés par elle; il ne les empêchait pas de se prononcer utilement au sujet de l'attitude de cette fonctionnaire au regard des exigences de l'Organisation relatives au respect des règles de forme, notamment dans les rapports avec les collègues, de même qu'au regard des résultats obtenus, du moins dans une certaine mesure.

Il ne permet pas en soi de mettre en doute la qualité des évaluations.

e)Sous réserve des aveux partiels de la requérante devant le Comité d'appel, les avis des parties divergent quant aux insuffisances professionnelles retenues par l'Organisation à la charge de la requérante.

Il suffit de constater que le point de vue retenu par l'Organisation peut se fonder, pour l'essentiel, sur l'avis concordant de plusieurs supérieurs de

la requérante, ainsi que sur l'appréciation du Comité d'appel du siège, qui a entendu les parties et des témoins; ceux-ci ont constaté en particulier que les rapports de la requérante avec ses collègues avaient été spécialement difficiles et qu'elle n'a pas été en mesure de s'adapter aux problèmes posés par un secrétariat à l'effectif réduit.

Sur la base de cette appréciation négative de la valeur des services de la requérante, un non-renouvellement de contrat eût pu paraître une conséquence excessive, alors que les appréciations antérieurement favorables à la requérante laissaient subsister l'espoir d'une amélioration de ses services à l'avenir. L'Organisation en a tiré la conséquence qu'une prolongation limitée de contrat se justifiait dès lors pour donner à cette fonctionnaire le loisir de faire ses preuves.

En constatant ainsi les faits et en en tirant ces conséquences, le Directeur général n'a pas excédé le cadre de son pouvoir d'appréciation. A cette prise de position, le Tribunal ne saurait substituer ses propres appréciations. Le renouvellement du contrat pour une seule année -- au lieu d'un non-renouvellement -- a aussi permis à l'Organisation de prendre en considération le fait que des rapports d'évaluation plus fréquents -- voir alinéa b) ci-dessus -- auraient peut-être mis plus tôt en évidence l'insuffisance des services de la requérante, ce qui aurait pu lui donner l'occasion de tenter d'améliorer ses services avant l'achèvement de la période contractuelle en cours.

4.Dans ses observations sur le rapport d'évaluation, la requérante demandait son transfert dans un autre service. L'Organisation ne s'est pas expressément prononcée à ce sujet, notamment dans la décision de prolonger le contrat d'une année. Devant le Comité d'appel, la requérante a proposé qu'il soit recommandé au Directeur général de la muter dans une autre division ou service. Le Comité n'a pas pris expressément position à ce sujet. Devant le Tribunal, la requérante reproche à l'Organisation de n'avoir pas procédé à cette mutation, ce qui à son avis constituerait un détournement de pouvoir et une violation du principe de l'égalité de traitement.

On peut donc se demander si l'Organisation a pris une décision sur la demande de mutation et, conséquemment, si les voies de recours internes ont été épuisées sur ce point. Si la requérante entendait reprocher à l'Organisation de n'avoir pas, d'office, assorti la prolongation du contrat d'une mesure de mutation, son grief serait mal fondé. En effet, cette dernière relève également du pouvoir d'appréciation du Directeur général.

La question peut toutefois demeurer indécise. En effet, une réponse négative ou un refus de statuer à ce sujet au jour de la décision de prolonger le contrat relèveraient également du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Or il eût été soutenable en tout cas de ne pas donner suite immédiatement à la demande de mutation, avant d'avoir des informations supplémentaires au sujet de l'attitude de la requérante, des possibilités de réaliser ce transfert et

des avantages qu'il pourrait présenter pour l'Organisation, ceci d'autant plus qu'en mai 1993 la requérante avait déjà fait l'objet d'une mutation avec son accord : voir le jugement 451 (affaire Dobosch), au considérant 12.

Le grief n'est pas fondé.

5. Le rejet des conclusions principales entraîne celui des conclusions tendant au paiement d'une indemnité et de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, 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
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner