

## CINQUANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire VERRON

#### Jugement No 607

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. Michel Verron le 28 juin 1983, régularisée le 18 juillet, la lettre du requérant au greffier du Tribunal en date du 29 juillet, la réponse de l'UNESCO du 17 octobre, la réplique du requérant datée du 25 novembre 1983 et la duplique de l'UNESCO du 31 janvier 1984;

Vu l'article II paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 104.6(b), 106.1(h) et 109.3 du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise;

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

A. Le requérant, ressortissant français, a commencé à travailler pour l'UNESCO en 1970. Après des affectations à Madagascar et en Iran, il fut en poste, à partir de 1977, à Kaboul dans le cadre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) d'éducation des adultes. Les événements en Afghanistan rendirent le travail difficile et son contrat de durée définie arriva à expiration le 31 mars 1981. Peu avant, il avait souffert d'une crise de sciatique, mais avait été en mesure de gagner New Delhi, d'où il retourna en France. Il y fut opéré pour une hernie discale. Son appartenance à la Caisse d'assurance-maladie fut prolongée au 30 septembre 1981, de manière que ses frais médicaux puissent être couverts. Le 30 octobre, il écrivit au directeur du Bureau du personnel pour lui demander d'étendre son engagement rétroactivement, en raison de sa mauvaise santé, du 1er avril 1981 au 22 janvier 1982, quitte à le mettre en congé sans traitement, ou de lui donner un engagement temporaire. Le 9 décembre, le chef de la Division du recrutement refusa : selon la disposition 106.1(h), le droit au congé de maladie cesse le jour où les services de l'intéressé prennent fin et de surcroît, à l'expiration de son contrat le 31 mars 1981, il n'avait pas été déclaré inapte au travail; certes, il n'avait pas travaillé en mars, mais son absence avait été couverte par un congé annuel. Le 28 décembre, il écrivit au Directeur général. Le 12 mars 1982, un sous-directeur général lui répondit que, le projet étant financé par le PNUD, toute extension de son contrat exigeait le consentement du gouvernement afghan, dont l'obtention n'était guère probable. Le 8 avril, il écrivit à nouveau au Directeur général en accusant certains fonctionnaires du Secteur de l'éducation de parti pris à son égard et en lui demandant de revenir sur la décision du 12 mars en application du paragraphe 7(a) des Statuts du Conseil d'appel. Le 17 juin, le directeur du Bureau du personnel lui répondit que la décision définitive lui avait été communiquée par la lettre du chef de la Division du recrutement en date du 9 décembre 1981. Le 28 juin, le requérant notifia un préavis de recours. Dans son rapport du 11 février 1983, le Conseil d'appel estima que le recours était tardif et que, même s'il ne l'avait pas été, il n'y avait pas eu inobservation du contrat ou d'une disposition réglementaire. Dans une lettre du 24 mars, que le requérant reçut le 30 mars et qui constitue la décision entreprise, le Directeur général faisait siennes les conclusions du conseil.

B. Le requérant fait valoir que son appel n'est pas tardif. La lettre du 9 décembre ne constituait pas clairement la décision finale, contrairement à celle du 12 mars, qu'il avait contestée dans les délais: celle-ci n'était pas une simple confirmation de la lettre précédente; elle était de plus large portée, exposait le cas et avançait une raison différente - l'absence d'agrément du gouvernement - pour le non-renouvellement du contrat. En outre, il n'y a pas lieu qu'il souffre du manque de clarté de l'attitude de l'UNESCO. Sur le fond, il affirme que la décision est entachée de vices majeurs. 1) Lorsqu'un membre du personnel est malade à l'expiration de son contrat, la politique de l'UNESCO - confirmée par une note interne du 9 mai 1980 du Cabinet du Directeur général au directeur du personnel - consiste à prolonger le contrat pour couvrir la période de maladie. Le requérant était malade le 31 mars 1981, donc cette politique n'a pas été suivie; de ce fait, il y a erreur de droit. L'UNESCO en a commis une autre en manquant au devoir qu'a toute organisation de traiter équitablement son personnel : elle ne lui a pas permis d'atteindre les dix années de service qui lui auraient valu une pension, ni ne l'a gardé en activité jusqu'à l'âge de la retraite anticipée, cinquante-cinq ans; elle a également écarté le recours au "hiatus financing", méthode utilisée par le PNUD pour maintenir en service, entre deux affectations, un agent possédant des qualifications qu'il serait difficile de trouver à

bref délai. 2) En négligeant ainsi les intérêts légitimes du requérant, l'Organisation n'a pas tenu compte de faits essentiels. 3) Il y a eu détournement de pouvoir puisque, faute d'autres explications, la décision doit avoir été dictée par le parti pris, qui ressort de nombreuses circonstances qu'il expose. Il l'attribue à des fonctionnaires du Secteur de l'éducation, et surtout à son chef, ressortissant de l'Union soviétique, et il impute ce préjugé aux opinions du requérant sur ce qui se passait en Afghanistan. L'UNESCO lui avait donné un espoir raisonnable de renouvellement de contrat et, à son retour, avait pris un engagement formel. On lui a refusé des postes vacants appropriés. Le Conseil d'appel a commis une erreur de procédure en refusant d'entendre des témoins à l'appui des accusations de parti pris que le requérant avait formulées. Il prie le Tribunal d'ordonner la procédure orale pour l'audition de témoins ou, à défaut, d'entendre ces personnes sous serment. Il demande l'annulation de la décision du 24 mars 1983, la prolongation rétroactive de son contrat ou une indemnité qui ne saurait être inférieure à la somme qu'il aurait touchée si son engagement avait été prolongé, avec compensation pour la perte de ses droits à pension. Il demande en outre au Tribunal d'enjoindre à l'UNESCO de s'efforcer de lui trouver un emploi approprié, et de lui allouer ses dépenses.

C. L'UNESCO répond que la requête est "manifestement irrecevable" au sens de l'article 8, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal. Le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes du moment qu'il n'a pas agi dans les délais fixés par les Statuts du Conseil d'appel. Il aurait pu recourir contre le non-renouvellement de son contrat dès le 1er avril 1981, mais il ne fit rien durant sept mois. A supposer même que la lettre du 9 décembre 1981 ait constitué la décision définitive, il n'a de nouveau pas interjeté appel en temps opportun. Il confond le renouvellement du contrat - question réglée dans ladite lettre - et le réengagement à un nouveau poste. Le fait que l'UNESCO pourrait considérer un nouvel engagement ne signifie pas qu'elle n'ait pas déjà refusé le renouvellement. La lettre du 12 mars 1982 n'a fait que confirmer celle du 9 décembre : elle ne donnait aucune explication ou information nouvelle à propos du non-renouvellement. Elle ne fait pas non plus apparaître un réexamen du cas qui aurait ouvert un nouveau délai, puisqu'aucun fait nouveau ne justifiait un réexamen. En tout état de cause, la requête est mal fondée. Il n'y a pas eu d'erreur de droit. Selon la disposition 104.6(b), un engagement de durée définie ne donne pas lieu à espérer une prolongation et, sauf prolongation, l'engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité; d'après la disposition 106.1(h), le droit au congé de maladie cesse le jour où les services de l'intéressé prennent fin. La note interne du 9 mai 1980 citée par le requérant ne saurait donc lui conférer un droit; elle montre simplement comment le Directeur général peut exercer son pouvoir d'appréciation. D'ailleurs, le requérant n'était pas en congé de maladie à l'expiration de son contrat et son état de santé ne l'empêcha pas de quitter Kaboul en voiture. Il n'y a pas eu manquement au devoir de traiter le personnel équitablement. L'UNESCO doit également prendre en considération ses propres intérêts et ne pouvait accorder une prolongation rétroactive d'une certaine durée sans violer ses propres règlements et créer un précédent dangereux. La prolongation par le biais du "hiatus financing" n'est pas un droit; du reste, la méthode n'a pas été conçue pour la fin à laquelle le requérant a songé et elle n'est utilisée que pour de courtes périodes. Les allégations de parti pris n'ont aucun fondement et il n'y a pas de raison de supposer que le Directeur général ait agi sous l'influence de préjugé, si préjugé il y avait. L'audition de témoins n'aurait été d'aucune utilité. L'UNESCO a fait de son mieux, sans y être tenue, pour trouver à l'intéressé un emploi approprié.

D. Dans sa réplique, le requérant développe longuement ses arguments initiaux et s'attache, avec à l'appui de nombreuses références à la jurisprudence, à réfuter les arguments avancés dans la réponse. Il soutient à nouveau que son appel interne n'était pas tardif : ce qu'il contestait, et conteste encore, ce n'est pas la légalité de la cessation de ses services, mais c'est l'attitude adoptée ultérieurement par l'UNESCO, telle qu'elle a été exposée finalement dans la lettre du 12 mars 1982, qu'il a contestée dans les délais. Il accuse l'UNESCO d'avoir appliqué de manière erronée les dispositions relatives à la prolongation de contrats de fonctionnaires malades, de méconnaître les avis médicaux sur son état de santé en 1981, d'avoir manqué à son devoir envers lui en refusant sans motif de lui appliquer le "hiatus financing" et de ne pas s'employer vraiment à lui trouver du travail. Il confirme ses conclusions, sur lesquelles il insiste.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO amplifie sa réponse et rejette les arguments du requérant. Elle réaffirme, en particulier, que le requérant a eu tort de ne pas contester en temps opportun la décision initiale de ne pas renouveler son contrat, ses demandes ultérieures n'ont pas ouvert de nouveau délai. Subsidiairement, elle estime que la requête est de toute façon irrecevable, le requérant n'ayant pas contesté en temps opportun la seule décision qui pouvait l'être, celle du 9 décembre 1981. La conclusion relative à un nouvel engagement n'a été formulée pour la première fois que dans la requête et elle n'est donc pas recevable faute d'une décision définitive. En outre, la requête est mal fondée, puisque l'UNESCO a appliqué correctement sa politique usuelle de prolongation des contrats de fonctionnaires en congé de maladie, ce que montrent des pièces jointes aux écritures. Pour bénéficier de cette politique, il ne suffit pas que le fonctionnaire soit malade ou présente un-certificat médical : le congé de

maladie doit être approuvé. Les conditions requises pour le "hiatus financing" n'étaient pas réunies. Quant à la prétention à un nouvel emploi, l'UNESCO s'est sérieusement attachée à trouver une nouvelle affectation pour le requérant, mais il n'y a aucun poste approprié.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est entré à l'UNESCO en 1970. Après un court séjour à Madagascar, il a servi en Iran de 1971 à 1977, puis en Afghanistan de 1977 à 1981 en qualité d'expert en méthodologie de l'alphabétisation. Il était titulaire de contrats à durée déterminée, dont le dernier est venu à expiration le 31 mars 1981. A cette date, le gouvernement afghan ne désirait plus utiliser les services du requérant. C'est donc sans perspective de retour que celui-ci a rejoint la France.

A son arrivée à Paris, à la fin du mois d'avril 1981, le requérant s'est présenté au siège de l'Organisation pour rendre compte de sa mission et pour examiner avec les responsables les possibilités de réaffectation dans un autre Etat. A cette époque, l'intéressé ne formula aucune demande écrite et l'Organisation ne prit aucune décision.

Les mois passèrent. Le requérant subit une intervention chirurgicale en juillet 1981, ce qui ne l'empêcha pas de rester en contact avec l'UNESCO afin de régulariser sa situation et de continuer sa carrière. Les contacts qu'il avait avec les services lui permettaient d'espérer une poursuite de sa carrière. Mais ces entretiens ne se passaient pas aux échelons supérieurs de la hiérarchie. Ce n'est que le 30 octobre 1981 que le requérant demanda officiellement aux services de l'UNESCO la régularisation de sa situation administrative. Cette lettre au Sous-directeur général adjoint pour l'administration générale, directeur du Bureau du personnel constitue le point de départ d'une longue procédure administrative. Celle-ci s'est terminée le 24 mars 1983 par une décision du Directeur général qui, suivant l'avis du Conseil d'appel, rejeta pour forclusion la demande du requérant.

Cette décision du Directeur général fait l'objet du présent recours dans les délais prévus par l'article VII du Statut du Tribunal.

2. Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée; il estime avoir droit au moins à un congé de maladie. Il soutient que l'UNESCO n'a pas agi de bonne foi à son encontre en interrompant sans motif les démarches entreprises en vue de le faire bénéficier de la procédure dite du "hiatus financing" en vigueur au PNUD et en ne recherchant pas une nouvelle affectation correspondant à ses qualifications. Il sollicite enfin la réparation équitable du préjudice qu'il a subi.

A titre principal, l'Organisation soutient que la requête est tardive. Subsidiairement, elle demande au Tribunal de rejeter au fond les prétentions du requérant.

Sur la recevabilité de la requête

3. A l'appui de sa fin de non-recevoir, l'UNESCO se place successivement sur plusieurs terrains.

4. Elle invoque en premier lieu l'article 104.6(b) du Statut du personnel qui est ainsi rédigé : "Un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer, et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité."

L'Organisation expose que le requérant, qui savait que son contrat était venu à expiration le 31 mars 1981, n'avait pas à s'attendre, en vertu des dispositions ci-dessus rappelées, à la notification d'une décision se prononçant sur le renouvellement. Il devait donc attaquer, dans les délais, la décision de non-renouvellement du contrat née de l'expiration du contrat précédent. Or le requérant a gardé le silence pendant sept mois, sans motif valable.

Cette thèse ne saurait être admise pour des raisons juridiques et des motifs d'ordre pratique.

Il est exact que le contrat dont le requérant était titulaire a expiré le 31 mars 1981. Il ne conteste pas ce fait, qui n'a aucun intérêt pour la solution du litige. En effet, la question se pose d'une autre façon. La prolongation du contrat n'a été, à cette date, ni demandée, ni refusée, ni offerte, ni acceptée. Cela ne veut pas dire que, dans l'hypothèse visée par l'article 104.6, l'extinction des rapports de service a lieu automatiquement, nonobstant la formulation sans réserve de cet article. La seule survenance du terme ne saurait avoir des conséquences aussi absolues. Même en

dehors du renouvellement du contrat, d'autres problèmes peuvent se poser qui seront soumis à l'appréciation du Directeur général. La règle qu'invoque l'UNESCO ne permettrait leur examen par les autorités responsables que si celles-ci l'estiment souhaitables. Ce serait développer le caractère purement gracieux de toutes les demandes qui ne seraient pas présentées dès la date d'expiration du contrat. Une telle formule consacrerait l'arbitraire. La seule interprétation raisonnable de l'article 104.6 consiste dans l'affirmation qu'en ce domaine le Directeur général dispose de larges pouvoirs et que le contrôle juridictionnel ne joue que dans une mesure limitée. Cette formule concerne le fond des affaires, non les règles de procédure, lesquelles ne sont jamais soumises au pouvoir discrétionnaire.

Une autre solution aurait pour effet de multiplier les risques de conflits. Les agents concernés, craignant d'être forclos, introduiraient d'une manière systématique des recours, alors que, très fréquemment, les retards dans l'intervention d'une décision ont pour seule cause la pesanteur des procédures administratives.

5. L'Organisation invoque un autre moyen. Elle souligne le temps qui s'est écoulé entre la date d'expiration du contrat et celle de la première demande du requérant.

S'il est exact que le requérant n'a écrit officiellement que sept mois après la date d'expiration de son contrat, il convient de prendre en compte les événements qui se sont succédé pendant cette période. Le requérant ne s'est pas désintéressé de sa situation. Il a été en contact permanent avec l'Organisation. Il savait que son retour en Afghanistan était exclu. Mais il a présenté sa candidature à d'autres postes, en Turquie en mai 1981, à l'île Maurice au mois de juin suivant. Ces demandes ont été étudiées par les services compétents. Au mois de septembre 1981, un formulaire de prolongation d'engagement a été établi par le Département du personnel. Le médecin-chef de l'UNESCO, qui l'a examiné aux mois d'avril et d'août 1981, a même signé un certificat dans lequel il indique que le requérant était en congé de maladie. Cette affirmation était inexacte, mais toutes ces démarches et documents démontrent que le requérant pensait que sa situation serait régularisée, et ses interlocuteurs l'encourageaient plutôt dans cet espoir.

Dans ces circonstances, sous son double aspect, la fin de non-recevoir présentée à titre principal par l'UNESCO ne saurait être retenue.

Le Tribunal a tenu à réfuter les arguments de l'Organisation. Il aurait pu répondre en se plaçant sur le terrain des principes. Il estime, en effet, qu'aucune forclusion ne peut être opposée à un fonctionnaire dont le contrat à durée déterminée est arrivé à expiration tant que l'Organisation qui utilisait ses services n'a pas fait connaître à l'intéressé son refus de renouveler le contrat. Ce refus résultera normalement d'une décision expresse de l'administration. Ce n'est que dans le cas où l'agent a demandé expressément le renouvellement du contrat qu'une décision implicite peut naître de l'expiration des délais prévus par le Statut du personnel.

6. L'UNESCO présente, à titre subsidiaire, une autre fin de non-recevoir. Selon elle, la seule décision susceptible de recours serait une lettre du 9 décembre 1981 reçue quelques jours plus tard par l'intéressé. Les autres décisions de l'Organisation étaient purement confirmatives et n'ont pu proroger le délai de recours. Aussi est-ce à bon droit que le Conseil d'appel, qui n'a été saisi que le 20 août 1982, a estimé que la demande était tardive.

7. Pour apprécier la portée de cette fin de non-recevoir, il est nécessaire de reprendre l'ensemble de la procédure suivie

Ainsi qu'il a été indiqué au 1 ci-dessus, la première réclamation officielle a été signée le 30 octobre 1981. Le requérant y demande que les services de l'UNESCO soumettent au Directeur général une proposition tendant à étendre son engagement au titre de la procédure dite du "hiatus financing", si possible jusqu'au 22 janvier 1982, quitte à ce qu'il soit mis en congé sans traitement à partir d'une date antérieure à déterminer. Il indique également que, malgré un état de santé déficient, lequel pouvait être constaté par une expertise médicale, il est prêt à reprendre une activité au sein de l'Organisation.

Le 9 décembre 1981, le chef de la Division du recrutement et du personnel hors siège ne répond pas directement aux demandes du requérant. Il indique, en effet, que les dispositions statutaires applicables ne permettraient pas de prolonger son contrat d'engagement pour une cause de maladie. Cependant, il laisse espérer une réponse qui pourrait devenir favorable en ajoutant que si le requérant était réengagé dans un proche avenir, le Bureau du personnel serait prêt à examiner toute mesure permettant de compléter la période d'affiliation à la Caisse des pensions.

Le requérant s'adressa alors, le 28 décembre 1981, au Directeur général. Il lui demande de revenir sur une décision qui lui paraît "incompréhensible et injustifiée, contraire aux résultats de l'étude effectuée à votre demande par le Bureau du personnel sur les prolongations d'engagements de durée définie en cas de maladie et surtout contraire aux normes éthiques et aux principes humanitaires qu'une organisation comme l'UNESCO se doit de respecter". Il demande également une audience au Directeur général pour expliquer son cas.

C'est le Sous-directeur général pour l'administration générale qui répond à cette demande le 12 mars 1982. Il rappelle au requérant un entretien qu'ils ont eu un mois plus tôt, le 9 février, et, pour le surplus, il l'informe qu'il ne lui est pas possible de donner une suite favorable à sa demande de prorogation d'engagement, même en la limitant à la période comprise entre le 1er avril et le 7 septembre 1981.

Le requérant s'adresse une nouvelle fois, le 8 avril 1982, au Directeur général, pour lui demander, en invoquant le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, de revenir sur la décision du 12 mars. Après le refus du directeur du Bureau du personnel par lettre du 17 juin 1982 qui estime la demande tardive, l'intéressé introduit enfin un recours devant le Conseil d'appel.

8. Une très longue discussion s'est engagée entre les parties sur la nature et la portée des lettres du 9 décembre 1981 et du 12 mars 1982.

Certes, pour se prononcer sur l'épuisement des instances internes, il importe d'examiner si les délais prévus par les Statuts du Conseil d'appel ont bien été respectés. Dans la négative, le recours hiérarchique ou gracieux n'est recevable que si la seconde décision constitue une décision nouvelle, qui ne se borne pas à confirmer la décision précédente.

Mais toute réclamation ne constitue pas la phase préliminaire d'une procédure d'appel. Le membre du personnel peut raisonnablement espérer que la question sera examinée et peut-être même débattue. En l'espèce, la lettre du 30 octobre 1981 n'était même pas adressée au Directeur général. La réponse faite le 9 décembre laisse entrevoir des possibilités d'une solution favorable si le requérant était affecté dans un autre pays, ce qui, à l'époque, ne semblait pas une hypothèse d'école. Certes, la lettre adressée le 28 décembre 1981, cette fois au Directeur général, mentionne le mot "décision" à propos de la lettre du 9 décembre. Mais le contexte démontre que ce mot ne doit pas être pris dans un sens juridique. L'intéressé espère toujours une nouvelle affectation et ne veut pas rompre les ponts. Aussi, il sollicite une audience, ce qui démontre bien son désir de rester sur le terrain gracieux. Cette rencontre a d'ailleurs eu lieu non pas avec le Directeur général mais avec un de ses collaborateurs immédiats. C'est après cette réunion que la lettre du 12 mars 1982 confirme le rejet des prétentions du requérant. On peut d'ailleurs ajouter que cette lettre a été signée après nouvelle instruction.

Les délais sont indispensables pour assurer l'efficacité d'une administration. Mais ils ne sont pas conçus comme un piège ayant pour résultat de surprendre la bonne foi d'un requérant.

9. Enfin, l'UNESCO soutient que, lors de la procédure interne, la question du non-réengagement du requérant n'a pas été évoquée. Ainsi, le Tribunal a été saisi, sur ce point, irrégulièrement en l'absence d'épuisement de la procédure interne. Cette fin de non-recevoir ne peut être accueillie. Sans entrer dans le détail, il suffit de citer le paragraphe 10 de la lettre au Conseil d'appel pour faire justice de la thèse de l'Organisation.

10. Dans ces circonstances, le Tribunal estime que les fins de non-recevoir exposées par l'UNESCO doivent être rejetées.

Sur la régularité de l'avis du Conseil d'appel

11. Le requérant soutient qu'en refusant d'entendre les témoins dont il avait demandé l'audition, le Conseil d'appel a méconnu sa compétence.

Le Conseil d'appel avait la possibilité de refuser de convoquer les témoins cités par les parties s'il estimait que cette comparution n'était pas utile. Le requérant ne conteste pas ce droit. Mais il estime qu'en l'espèce le président du Conseil d'appel a entaché sa décision d'erreur en se fondant sur la "common law", qui laisse aux parties une entière liberté en ce domaine.

Le Tribunal n'entrera pas dans ce débat. Le requérant reprend ses conclusions tendant à la convocation des témoins. Ce point sera examiné lorsque les problèmes de fond seront évoqués. La solution qui sera adoptée, quelle qu'elle

soit, aura pour effet de couvrir l'illégalité invoquée, que celle-ci existe ou non.

#### Sur l'octroi d'un congé de maladie

12. Aux termes de l'article 109.3 du Règlement du personnel, "(a) un engagement de durée définie ou à titre temporaire prend fin, automatiquement et sans préavis ni indemnité, à la date fixée dans la lettre d'engagement". Cette disposition reproduit, sous une forme légèrement différente, l'article 104.6(b) du Règlement du personnel cité ci-dessus. Ces deux textes sont invoqués par la défenderesse pour rejeter toute demande du requérant. Pour elle, la prolongation d'un contrat à durée déterminée pour cause de maladie ne constitue jamais un droit pour l'intéressé, mais relève de l'appréciation discrétionnaire du Directeur général. Le droit au congé de maladie cesse le jour où les services de l'intéressé prennent fin.

13. Le requérant cite à l'appui de sa demande la jurisprudence des juridictions administratives internationales, la pratique de l'UNESCO et aussi les instructions du Directeur général de cette organisation.

Une note du Directeur général de l'UNESCO, en date du 9 mai 1980, envisage les cas où un contrat de durée déterminée peut être prorogé pour cause de maladie. Trois conditions sont prévues.

La première concerne la durée de service. Il est inutile de commenter cette condition que le requérant remplit.

La deuxième concerne la maladie elle-même. Les membres du personnel doivent être atteints d'une affection qualifiée de grave par le médecin-chef de l'Organisation, ou à défaut, pour les agents éloignés du siège, par une commission médicale.

La troisième prévoit que l'arrêt total des activités doit être jugé indispensable et que la durée initiale de l'arrêt de travail doit être fixée et prolongée s'il y a lieu; la note précise sur ce point que la disposition devra être appliquée sur le plan de la prolongation de l'engagement avec "la sagesse qu'exige une politique de personnel soucieuse de sa dimension sociale, tout en définissant la portée par une règle claire et précise".

L'UNESCO soutient que cette note n'a pas eu pour objet et n'a pu avoir pour effet d'abroger les dispositions statutaires. La note ne crée pas un droit en faveur des agents, mais se borne à définir l'exercice du pouvoir discrétionnaire en la matière.

14. Il est exact que la décision de proroger pour un temps limité un contrat dépend de l'appréciation du Directeur général. Les dispositions statutaires sont formelles en ce sens. Cependant, cela ne signifie pas qu'une telle décision échappe à tout contrôle. Au contraire, selon une jurisprudence constante, elle est susceptible d'être annulée par le Tribunal, notamment lorsqu'elle repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des déductions manifestement inexactes.

Dans le cas des congés de maladie, le Directeur général s'est bien rendu compte qu'une position de rejet absolue lorsque la demande est présentée pour une période postérieure à la date d'expiration du contrat se heurterait à des inconvénients d'ordre matériel et moral. Une organisation internationale ne saurait traiter d'une telle manière ses agents qui cessent leurs fonctions. Aussi est-ce très justement que le Directeur général a signé la note que le requérant invoque; une telle attitude est entrée dans la pratique administrative de l'UNESCO ainsi que l'affirme l'attestation d'un administrateur du personnel à la retraite.

15. Ainsi, la note, bien qu'elle ne constitue pas une disposition statutaire, peut être utilisée par le Tribunal. Celui-ci estime que le Directeur général aurait omis de tenir compte de faits essentiels si son refus était intervenu alors que le requérant remplissait les conditions fixées par la note.

Il ressort, en premier lieu, du certificat dressé le 4 août 1981 par le médecin-chef de l'UNESCO que la maladie dont le requérant souffrait avait été constatée bien avant l'expiration de son contrat. La note n'exige pas, ainsi que le soutient l'UNESCO, que l'intéressé ait été mis en congé de maladie avant le 1er avril 1981. Il faut et il suffit que l'affection ait existé avant cette date.

Plus délicate est la question de savoir si la maladie du requérant peut être qualifiée de grave. Le certificat du médecin-chef n'emploie pas ce mot. Cependant, on peut admettre, dans les circonstances de l'affaire, que le caractère de gravité est établi. Le médecin-chef indique, en effet, que les traitements médicaux avaient échoué et qu'une intervention chirurgicale a été nécessaire. L'Organisation ne conteste guère cette affirmation. Par elle-même,

la maladie dont le requérant est atteint présente le caractère de gravité qui est exigé par la note. Les autres conditions fixées par la note sont incontestablement remplies et ne méritent pas de commentaire.

16. Ainsi, en refusant au requérant un congé de maladie à partir du 1er avril 1981, le Directeur général de l'UNESCO n'a pas tenu compte de faits essentiels. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des conclusions relatives au congé de maladie, il convient d'annuler la décision du Directeur général.

17. Un point reste en suspens : celui de la durée du congé. Celle-ci ne pourra être fixée qu'après une expertise médicale. Le Tribunal n'ordonne pas cependant un supplément d'instruction. Il estime que lorsque le requérant se présentera devant l'UNESCO pour l'exécution du présent jugement, les deux parties pourront se mettre d'accord. Il leur suffira de s'inspirer de l'esprit de la note du 9 mai 1980, qui s'exprime en des termes pleins de sagesse. Si ce vœu n'était pas réalisé, le requérant pourra toujours former une nouvelle requête au Tribunal.

Sur le bénéfice de la procédure dite du "hiatus financing"

18. Le Tribunal estime qu'il est inutile, compte tenu de la solution adoptée en ce qui concerne le congé de maladie, d'examiner cette question. Il est évident que le requérant ne peut, en aucun cas, bénéficier du cumul des deux prestations.

Sur le non-réengagement du requérant

19. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le requérant a été engagé pour une durée déterminée. A l'expiration de chaque période, l'Organisation dispose, en vertu des articles déjà cités du Statut et du Règlement du personnel, du pouvoir de ne pas renouveler le contrat. Toutefois, les dispositions statutaires ne font pas obstacle à l'application des règles jurisprudentielles. S'il en était autrement, il suffirait à une organisation de dénier à ses agents nommés à temps le droit au renouvellement de leur engagement pour éluder le contrôle du Tribunal et de les priver d'une protection sur laquelle ils peuvent légitimement compter.

Le contrôle du Tribunal n'est pas illimité dans le cas où, comme en l'espèce, le Directeur général a exercé son pouvoir d'appréciation. Le requérant le reconnaît et, pour démontrer l'illégalité de la position de l'UNESCO, il invoque deux moyens qui, en réalité, ne font qu'un : le détournement de pouvoir et le manquement au devoir de loyauté.

De refus de lui attribuer un autre poste résulterait d'un parti pris extérieur à la bonne marche du service, contraire à l'intérêt de l'Organisation et à son indépendance. Il aurait pour origine les positions "prises par le requérant à l'égard de la situation politique en Afghanistan ou à celles qu'il était supposé avoir prises".

20. Le requérant a été engagé pendant plus de dix ans par l'UNESCO à la satisfaction de la hiérarchie de cette organisation. Les notes qui sont jointes au dossier témoignent de la qualité de cet agent, qui a servi dans des postes difficiles "avec dévouement, courage et une grande bonne humeur", pour reprendre une formule de la notation de 1980. Au cours de sa dernière année de fonctions, il assumait la responsabilité de la direction du projet de développement de l'éducation non formelle des adultes en Afghanistan. Il expose, en outre, qu'au cours de l'année 1980, des personnalités de l'UNESCO l'avaient assuré, au cours d'entretiens, que s'il ne pouvait pas ou ne désirait pas rester en Afghanistan, une nouvelle mission lui serait proposée et qu'à défaut il serait affecté provisoirement au siège.

Cette atmosphère très favorable s'est complètement transformée lorsque le requérant est rentré en France. Pour le requérant, ce changement d'attitude trouve son origine dans le fait suivant. Un journal quotidien français a publié, le 2 avril 1981, un article sur la situation en Afghanistan intitulé "Le témoignage d'un expert international". Cet article, rédigé par le correspondant à New Delhi du journal, cite entre guillemets les paroles de cet expert qui analyse la situation dans ce pays d'une manière très sévère. Un tel article aurait provoqué le mécontentement d'un des dirigeants de l'UNESCO. Bien que l'article n'ait pas indiqué le nom de l'expert, certains ont pensé qu'il pouvait s'agir du requérant qui, en cours de rapatriement, se trouvait dans la capitale de l'Inde à la fin du mois de mars 1981.

Pour étayer sa démonstration, le requérant demande au Tribunal de convoquer certains hauts fonctionnaires de l'UNESCO qu'il désigne. Il estime que ces témoignages confirmeront sa thèse et feront apparaître clairement le détournement de pouvoir.

21. Sans s'opposer à la convocation de témoins, la défenderesse réplique au fond et soutient que, loin de se désintéresser de la carrière du requérant, elle a proposé sa candidature chaque fois que la création d'un poste hors siège correspondant à ses qualifications professionnelles a été prévue. La candidature du requérant a été envisagée à quatre reprises, en Haute-Volta, au Niger, à l'île Maurice et en Turquie et évaluée favorablement par l'administration dans trois de ces cas. Malheureusement, il n'a jamais été possible d'arriver à un résultat positif pour des raisons diverses qu'elle explique et qui sont sans rapport avec un parti pris à l'encontre du requérant. En un tel domaine, qui nécessite notamment l'accord de l'Etat qui emploiera l'expert, il ne saurait y avoir une obligation de résultat. Si, pour d'autres postes, l'UNESCO n'a pas retenu la candidature du requérant, c'est parce que celui-ci ne remplissait pas les conditions requises.

Si le requérant soutient que des assurances lui avaient été données de lui confier un poste au siège de l'UNESCO à Paris, l'Organisation réfute cette allégation en indiquant que sa situation administrative pendant la durée des contrats successifs ne lui donnait pas droit à une telle affectation.

Ainsi, pour l'Organisation, le requérant n'a fait l'objet d'aucun parti pris. En tout cas, l'attitude du Directeur général à l'égard de l'intéressé n'a pas été influencée par les relations qui auraient pu exister entre un de ses proches collaborateurs et le requérant. Le détournement de pouvoir repose donc uniquement sur des allégations sans consistance.

22. En l'état actuel du dossier, le moyen ne peut qu'être rejeté. La mauvaise volonté alléguée n'est pas établie. Certes, aucune des demandes du requérant n'a reçu une réponse favorable. Le Directeur général donne, dans chaque cas, en ce qui concerne les possibilités de nouvelles affectations, les motifs qui ont conduit au rejet des demandes. Ces motifs sont légitimes et ont été pris dans l'intérêt de l'Organisation. Les possibilités de réengagement ont été examinées d'une manière objective.

Le requérant lui-même, pour demander que satisfaction lui soit donnée, ne conteste guère les explications qui sont données par l'UNESCO. Il insiste particulièrement sur la nécessité de convoquer des témoins. La question se pose donc de savoir si de telles auditions pourraient avoir un intérêt pour la solution du litige.

Le Tribunal ne le pense pas. Si vraiment le Directeur général avait voulu se séparer définitivement du requérant, aucun effort pour le reclasser n'aurait été entrepris. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, tel ne fut pas le cas. Il convient de rappeler qu'en ce domaine, le Tribunal ne jouit pas d'un entier pouvoir d'examen. S'il faisait droit à la demande du requérant, il pourrait être conduit à substituer ses propres conclusions à l'opinion du Directeur général. Pour qu'un supplément d'instruction soit ordonné, le requérant devrait, au moins, apporter des commencements de preuve d'un détournement de pouvoir. Dans ces conditions, le Tribunal estime que l'audition des témoins n'apporterait aucun élément qui lui permettrait de revenir sur sa conviction actuelle. La position de l'UNESCO n'est entachée sur ce point d'aucun vice susceptible d'être retenu par le Tribunal. Les conclusions sus-analysées doivent dès lors être rejetées.

Sur la réparation des préjudices

23. Le Tribunal considère que le traitement que le requérant percevra au titre de son congé de maladie constitue une réparation suffisante au préjudice qu'il a subi du fait de l'illégalité commise par l'UNESCO. Il n'a droit à aucune autre indemnité.

24. Les dépens alloués au requérant sont fixés à 10.000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée en tant qu'elle refuse au requérant un congé de maladie à compter du 1er avril 1981.
2. Le requérant est renvoyé devant le Directeur général de l'UNESCO afin qu'il soit procédé à la révision de sa situation administrative.
3. L'Organisation est invitée à payer au requérant 10.000 francs français à titre de dépens.

4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 avril 1984.

André Grisel  
Jacques Ducoux  
Devlin  
A.B. Gardner