

SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

Affaire DE FRANCHI

Jugement No 901

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Massimo de Franchi le 18 juin 1987 et régularisée le 31 août, la réponse de l'OIT en date du 4 décembre 1987, la réplique du requérant du 16 janvier 1988 et la duplique de l'OIT datée du 10 mars 1988;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 1.2, 4.12, 11.4 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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 italien, était au service de l'OIT de 1980 à 1982 en Ethiopie en qualité d'expert en matière de développement et d'emploi ruraux. L'Organisation lui proposa un nouvel engagement au grade P.4 à partir du 21 septembre 1986 comme expert en matière de planification économique affecté à un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) relatif à des travaux publics à fort coefficient de main-d'oeuvre au Niger. L'engagement devait être d'une durée d'un an et le lieu d'affectation se situer dans la région de Maradi. L'intéressé prit ses fonctions à Niamey, le 27 septembre 1986. L'OIT, ayant appris que les rapports entre lui et le conseiller technique principal du projet, M. Lopez-Julios, étaient tendus, dépêcha à Niamey, à la fin d'octobre, un administrateur du projet pour procéder à une enquête. Ce dernier releva que le requérant avait formulé des critiques au sujet des politiques retenues et d'autres personnes et que le gouvernement du Niger ne voulait pas qu'il se rendît à Maradi. Le 11 novembre, le directeur du Département de l'emploi et du développement écrivit du siège au Représentant résident du PNUD, M. Cavalli, en lui demandant de confirmer les constatations de l'administrateur. Le 24 novembre, le ministre nigérien de la Planification écrivit à M. Cavalli en faisant l'éloge de M. Lopez-Julios, en disant que le requérant était un fauteur de troubles et en terminant par ces mots: "les exigences du service rendent irréalisable l'emploi de M. Massimo de Franchi dans les fonctions et au lieu d'affectation qui lui ont été assignés". Le 1er décembre, M. Cavalli communiqua au requérant l'essentiel de la lettre. Par télégramme daté du 9 décembre et envoyé du siège, l'administration l'informa que, conformément à la demande du gouvernement et à l'article 11.4 du Statut du personnel ("1. Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire à contrat de durée déterminée: ... d) si les exigences du service rendent irréalisable l'emploi du fonctionnaire dans les fonctions ou au lieu d'affectation qui lui ont été assignés."), il était mis fin à son engagement avec préavis d'un mois. Par télégramme adressé au siège le 11 décembre, l'intéressé réclama le droit de faire ses observations, en vertu de l'article 11.4.2, mais l'administration lui répondit, le 12 décembre, que cette disposition ne lui était pas applicable et qu'il pourrait de toute manière formuler ses observations s'il se rendait à Genève lors de son retour en Italie. Le 15 décembre, il envoya un nouveau télégramme réaffirmant son droit de réponse. Il retourna en Italie, sans passer par Genève. Il déposa une réclamation à la mi-mars 1987, conformément à l'article 13.2 du Statut du personnel, en contestant sa résiliation injustifiée, mais le directeur du Département du personnel lui adressa une lettre datée du 8 mai 1987, qui constitue la décision attaquée, l'informant que le Directeur général avait rejeté sa réclamation.

B. Le requérant déclare qu'il n'eut pas l'occasion de donner toute sa mesure et que dès le début tout tourna mal. Les autorités nigériennes étaient montées contre lui par M. Cavalli, et plus particulièrement par M. Lopez-Julios, qui avait su gagner leur faveur et prit le requérant en grippe parce qu'il se sentait insuffisamment qualifié et par conséquent mal à l'aise avec lui. M. Lopez-Julios se montra peu coopératif et fut donc responsable de ce qui arriva. Le requérant se vit refuser le droit de se défendre. En effet, il ne fut pas autorisé à lire la lettre du ministre de la Planification et l'OIT ne permit pas aux autorités nigériennes de le juger en toute connaissance de cause. Il demande la rectification de ses états de service de manière qu'il n'ait pas à souffrir du traitement inéquitable qui lui a été réservé. Il réclame six mois de traitement à titre de réparation pour perte de gains, n'ayant trouvé un autre emploi que le 1er juillet 1987, et deux mois de traitement à titre de tort moral.

C. L'OIT répond qu'elle mit régulièrement fin à l'engagement du requérant, en application de l'article 11.4.1 d). Bien que cette disposition ne donne pas droit au fonctionnaire de formuler ses commentaires avant que la décision soit prise, le requérant reçut notification du préavis et se vit offrir la possibilité de faire ses observations, qu'il ne saisit pas. M. Cavalli eut de nombreux entretiens avec lui et, avant que son engagement prenne fin, le 10 janvier 1987, il eut l'occasion de s'exprimer au sujet de l'essentiel de la lettre du ministre de la Planification. La lecture du texte même, que l'OIT produit, n'aurait rien ajouté à ce qu'il savait déjà. Le Directeur général a agi dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, et le Tribunal ne peut pas imposer son propre avis sur la question de savoir si les services du requérant devaient être maintenus. Il n'y a pas eu de vice de procédure ou autre dans l'exercice, par le Directeur général, de son pouvoir. La décision était motivée. Le gouvernement nigérien a demandé que le requérant quitte le pays, non pas parce qu'il ne s'entendait pas avec M. Lopez-Julios, mais parce qu'il n'avait pas conformé sa conduite à son statut de fonctionnaire international, contrairement aux dispositions de l'article 1.2. Seule la lettre du ministre est versée à son dossier et il n'y figure rien d'autre qui puisse nuire à ses intérêts. Ses conclusions ne sont pas fondées.

D. Dans sa réplique, le requérant demande que la lettre du ministre soit retirée de son dossier personnel. Il soutient qu'il n'y avait rien de répréhensible à entrer en contact avec des organisations auxquelles il pensait avoir affaire à Maradi. Le gouvernement ne s'est pas opposé non plus à son affectation à cet endroit à la fin d'octobre 1986, la seule raison pour laquelle il ne s'y est pas rendu étant son état de santé. M. Lopez-Julios a dû écrire au siège pour se plaindre de lui peu après son arrivée; il n'a jamais vu copie de cette lettre, bien que ce soit l'élément qui a poussé l'OIT à envoyer l'administrateur du projet à Niamey. Le texte de la lettre du ministre, dont il a pu prendre enfin connaissance et qui cite intégralement l'article 11.4.1 d), montre qu'un fonctionnaire de l'OIT a incité le ministre à l'écrire. En quoi a-t-il violé l'article 1.2? Tout ce dont on peut l'accuser, c'est de n'avoir pas réussi à s'entendre avec M. Lopez-Julios, et cela non pas par sa propre faute.

E. Dans sa duplique, l'OIT relève que le requérant ne nie pas que le gouvernement, qui peut refuser les services d'un expert, ne souhaitait pas qu'il restât. Cela étant, l'OIT ne pouvait que mettre fin à son engagement. Puisque les gouvernements des Etats membres disposent du texte du Statut du personnel du Bureau international du Travail, il n'est pas surprenant que le gouvernement nigérien qui, d'ailleurs, participe au recrutement du personnel de projet, ait connu ce texte. Les fonctionnaires nigériens ont manifesté leur mécontentement à l'égard du requérant déjà en octobre et n'avaient pas besoin d'être influencés par M. Lopez-Julios. Ce n'est pas une lettre de ce dernier qui a alerté le siège mais une lettre que le requérant lui-même a écrite à un fonctionnaire à Genève. Il a eu amplement l'occasion de faire connaître son point de vue: il adressa une lettre en date du 29 octobre au chef du Département de l'emploi et du développement pour répondre aux allégations dirigées contre lui. Ce n'est pas parce qu'il est entré en contact avec des organisations qu'il a enfreint l'article 1.2 mais parce qu'il a refusé de tenir compte d'avertissements disant que son comportement mécontentait les pouvoirs publics. Il n'a été versé à son dossier personnel que les pièces énoncées à l'article 4.12 du Statut du personnel: la lettre du ministre n'y figure pas mais se trouve dans les dossiers du projet et dans le dossier concernant son affaire.

CONSIDERE:

Sur la résiliation de l'engagement

1. Au mois de juillet 1986, l'Organisation internationale du Travail a offert au requérant, et il a accepté, un emploi d'économiste-planificateur au Niger. Cet accord fit l'objet d'un contrat d'un an, lequel a pris effet le 21 septembre 1986. Après un court séjour au siège du BIT, où il a reçu les consignes nécessaires, l'intéressé est arrivé à Niamey le 27 septembre. La mission prit fin rapidement. Le 9 décembre 1986, un télégramme reçu le lendemain à Niamey résiliait, avec effet immédiat, le contrat du requérant. C'est la décision attaquée qui est donc intervenue bien avant la date contractuelle d'expiration de l'engagement.

2. Le requérant était titulaire d'un engagement de durée déterminée. Un tel contrat concerne une période continue se terminant à la date indiquée dans la lettre fixant l'accord des parties ou dans la décision constatant cet accord.

Lorsque le contrat arrive à son terme, l'autorité compétente dispose des plus larges pouvoirs d'appréciation pour prolonger les rapports de service ou mettre fin à ceux-ci. Si l'agent peut refuser toute nouvelle proposition, il n'a aucun droit à prétendre au renouvellement du contrat. En cas de litige, le Tribunal ne dispose que d'un contrôle limité.

La situation est différente pendant la durée de validité du contrat. Le bénéficiaire dispose alors d'un droit au

maintien de l'emploi, auquel l'Organisation ne peut porter atteinte par une décision unilatérale que dans des cas limités.

Le Statut du personnel du Bureau international du Travail prévoit, dans son article 11.4, quatre cas de cessation prématurée des fonctions d'un agent à contrat de durée déterminée. Deux de ces cas sont classiques; il s'agit de la maladie rendant l'intéressé inapte à exercer ses fonctions jusqu'à l'expiration du contrat, et de l'insuffisance des services. Les deux autres cas peuvent ne pas être liés directement à la personne de l'agent mais sont relatifs aux exigences du service, soit qu'elles imposent une réduction du personnel (article 11.4 a)), soit qu'elles rendent irréalisable l'emploi du fonctionnaire dans les fonctions ou au lieu d'affectation qui lui ont été assignés (article 11.4 d)).

Même dans les cas où la cessation prématurée de l'engagement trouve son origine dans les exigences du service, l'autorité responsable doit exposer et justifier sa position puisqu'il y a rupture unilatérale d'un contrat. Le pouvoir général d'appréciation qui appartient au Directeur général en fin de contrat disparaît. Le Tribunal recherchera notamment si la mesure prise est conforme à l'intérêt du service que l'autorité est chargée de mettre en oeuvre.

3. La décision attaquée du 9 décembre 1986 est motivée. Par application de l'article 11.4 d) du Statut, le contrat du requérant est résilié à la demande du gouvernement du Niger. Ainsi, les exigences du service "rendent irréalisable l'emploi" du requérant dans cet Etat. Aucun autre motif n'est invoqué dans le télégramme.

La décision trouve son fondement dans une lettre d'un ministre nigérien qui est au dossier. Mais avant d'en examiner le contenu et la portée, le Tribunal estime nécessaire de placer ce document dans son contexte.

4. Avant l'arrivée du requérant à Niamey le 27 septembre 1986, le chef du Service des programmes d'emploi d'urgence avait donné ses premières instructions. Il avait notamment fixé les compétences respectives de deux agents du BIT qui seraient chargés d'exécuter le projet. Un collègue du requérant, qui était déjà en place, avait le titre de conseiller technique principal et représentait le projet auprès du Représentant résident du PNUD et du gouvernement nigérien. Il assumait la responsabilité générale du projet. Le second agent, le requérant, devait assister son collègue tout en gardant "ses responsabilités en fonction de ses compétences propres". En pratique, il était recommandé que toute décision prise ou tout rapport produit reflétassent un consensus de l'équipe d'assistance technique.

Ces recommandations ne furent pas respectées. Très rapidement, les rapports entre ces deux agents furent tendus, sinon hostiles. L'Organisation produit une lettre, en date du 29 octobre, adressée par le requérant au directeur du Département de l'emploi et du développement au siège. Le requérant souligne, sans être contredit, que le 29 octobre il n'avait pas encore été présenté officiellement au ministère. Dès avant cette date, le siège du BIT avait été alerté sur les difficultés résultant des rapports conflictuels des deux intéressés, qui ne communiquaient que par des notes.

Cette tension est évoquée dans la lettre que le directeur du Département de l'emploi et du développement adressa le 11 novembre au Représentant résident du PNUD. En dehors de la plainte du requérant, le directeur avait reçu un rapport oral d'un fonctionnaire du BIT qui s'était rendu à Niamey et avait rencontré les intéressés. Cette lettre du 11 novembre fait état des préoccupations du directeur, qui déclare cependant qu'il lui était difficile de tirer des conclusions sur les différends qui opposaient les intéressés. Avant tout, il craignait que les autorités du Niger n'autorisent pas le requérant à se rendre sur le chantier. Il pria en conséquence le Représentant résident de prendre contact avec les autorités nigériennes responsables afin de connaître les intentions de celles-ci sur ce point. Il s'agissait donc d'une mission de pure investigation. Manifestement, le directeur n'avait en vue que l'intérêt du service et se gardait de prendre parti sur les responsabilités des divers acteurs.

La lettre adressée le 24 novembre 1986 par le ministre nigérien compétent au Représentant résident, bien qu'elle se présente comme autonome et ne fasse allusion à aucun contact préalable, constitue en fait une réponse à la question posée le 11 novembre.

5. Les termes de cette lettre doivent être examinés avec précision.

Dans un premier alinéa, le ministre déclare porter à la connaissance du Représentant résident que le projet est entré dans sa phase d'exécution depuis l'arrivée du conseiller technique principal. Après avoir évoqué en des termes élogieux l'action de celui-ci, le ministre fait part des difficultés qui semblent devoir intervenir. Il indique que l'intégration du conseiller technique (il s'agit du requérant) au sein de l'équipe a posé des problèmes qui constituent

un frein à la bonne marche du projet. Puis intervient l'alinéa essentiel, ainsi rédigé: "Dans ces conditions et conformément aux dispositions des textes relatifs à l'engagement des fonctionnaires à contrat de durée déterminée, je vous prie de considérer que les exigences du service rendent irréalisable l'emploi de M. Massimo de Franchi dans les fonctions et au lieu d'affectation qui lui ont été assignés." Le ministre termine sa lettre en demandant que soient prises des dispositions pour que la poursuite des opérations du projet puisse bénéficier d'une assistance adéquate.

Cette lettre est parvenue au siège du BIT le 1er décembre 1986. Le même jour, le requérant était reçu par le Représentant résident du programme, qui affirme avoir communiqué fidèlement la teneur de la lettre du ministre, ce que reconnaît le requérant. Celui-ci ajoute que le Représentant résident lui a indiqué que le ministre avait préféré se placer sur le terrain purement administratif plutôt que d'ordonner une expulsion de nature politique. Le requérant aurait en effet critiqué la politique des micro-réalisations rurales et rendu visite à des membres d'organisations non gouvernementales.

6. Le requérant n'a pas reçu une copie de la lettre du ministre. Il soutient que la simple lecture qui lui en a été faite ne lui a pas permis de présenter utilement ses observations. Il invoque donc la violation des droits de la défense.

Dans un premier temps, l'Organisation se place sur un terrain juridique. Elle soutient que lorsqu'un contrat est résilié pour nécessité de service, elle n'est pas tenue de communiquer à l'intéressé, avant l'intervention de la décision, les raisons de la rupture d'engagement.

Cette argumentation ne saurait être retenue. Toute mesure qui peut porter préjudice à un fonctionnaire, ce qui est le cas dans la présente affaire, doit être précédée de l'exposé des raisons qui conduisent l'administration à adopter une telle solution. L'article 11.4 2) du Statut des fonctionnaires fait application de ce principe général lorsqu'il dispose que, dans tous les cas de résiliation d'un engagement de durée déterminée, le fonctionnaire est informé du motif de la résiliation. Cette formalité n'a d'intérêt que si elle est antérieure à la décision. Les seules distinctions que prévoit l'article 11.4 2) sont relatives aux règles de procédure qui sont différentes selon les hypothèses que l'article envisage.

7. Il convient donc de rechercher si, en fait, les droits de la défense ont été respectés.

Le requérant a reçu, le 1er décembre, communication de la teneur de la lettre du ministre. Le 10 décembre suivant, la décision de résiliation du contrat signée lui a été notifiée. Pour l'Organisation, ce délai était suffisant pour permettre à l'intéressé soit de déposer un mémoire au Représentant résident, soit d'adresser un télégramme au siège du BIT en exposant ses moyens de défense.

Une telle réponse ne tient pas compte de la complexité de l'affaire telle qu'elle a été exposée aux considérants 4 et suivants ci-dessus.

L'Organisation a d'ailleurs admis implicitement que la décision avait été prise bien rapidement. En effet, elle a demandé à l'intéressé de se présenter à Genève avant le 20 décembre lors de son voyage de retour dans ses foyers pour faire part de ses observations. Cette convocation était sans portée, en application de l'article 11.4 2) du Statut, puisque le requérant était licencié depuis le 10 décembre. Aussi la circonstance que le requérant a omis de se rendre à cette convocation n'a aucune influence sur la solution.

Bien qu'elle soit motivée, la lettre du ministre ne saurait constituer à elle seule le fondement de la décision attaquée. Le Représentant résident l'a compris lorsqu'il a indiqué au requérant que le véritable motif de cette lettre avait un caractère politique. On peut aussi envisager, à la lecture du dossier, une autre hypothèse qui ne contredit pas la lettre du ministre et qui serait tirée des rapports conflictuels existant entre les membres de l'équipe.

Ainsi, la lettre qui constitue, en droit, le seul fondement de la décision attaquée et sur laquelle le requérant a eu dix jours pour s'expliquer, ne permettait pas à celui-ci de présenter une défense utile, en raison de l'incertitude qu'il était des raisons réelles de son éviction.

Certes, lorsqu'un fonctionnaire international, en mission hors du siège, commet des fautes professionnelles ou manque à son devoir de réserve, les autorités gouvernementales ont naturellement la possibilité de demander à l'Organisation le départ de l'intéressé. Mais une telle demande ne peut conduire automatiquement au licenciement. D'une part, en cours de contrat le Directeur général ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire; d'autre part, le Directeur général a la possibilité de négocier avec les autorités des Etats souverains. Il peut aussi, et plus

naturellement, demander des explications. Certes, le Tribunal ne saurait s'immiscer dans de tels problèmes. En tout cas, lorsque l'autorité responsable admet qu'il est nécessaire de faire droit à la demande du gouvernement, cette décision n'implique pas par elle-même la fin du contrat.

En revanche, ce que le Tribunal peut exiger, c'est qu'avant de mettre fin au contrat de l'agent dont l'autorité politique demande le départ, l'Organisation convoque ce fonctionnaire avant de prendre toute décision. Cette convocation se fera au siège, afin d'écartier tout climat passionnel qui entourerait l'affaire, et permettra à l'agent de répondre aux questions qui lui seront posées et de présenter ses moyens de défense.

En outre, le Tribunal constate qu'aucun rapport objectif n'a été rédigé sur cette affaire. Au contraire, la lettre du 11 novembre 1986 signée par le directeur du Département de l'emploi et du développement se garde bien de prendre position. L'Organisation ne fait état d'aucun échange de lettres, ni même de conversation entre le ministre et le Représentant résident. Le BIT a adopté immédiatement la proposition du ministre sans présenter la moindre demande de renseignements.

L'ensemble de ces faits démontre que la décision de résiliation du contrat par une application sans nuance de l'article 11.4 du Statut du personnel a été prise en violation des droits de la défense. Elle est donc irrégulière.

8. En application des dispositions de l'article VIII du Statut du Tribunal, celui-ci n'annulera pas la décision attaquée, car le terme normal du contrat est expiré depuis longtemps. Il se bornera à condamner l'Organisation à verser une indemnité pour tenir compte aussi bien du dommage matériel qu'il a subi que du préjudice moral qu'il invoque. Il constate que le requérant, bien que licencié à compter du 10 décembre 1986, a perçu son traitement jusqu'au 10 janvier 1987 et qu'il a reçu, en outre, une indemnité de fin de contrat égale à huit semaines de salaire. Le requérant reconnaît qu'il a retrouvé un emploi le 1er juillet 1987.

9. Le Tribunal estime qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en condamnant l'Organisation à verser au requérant une indemnité totale égale à six mois du traitement qu'il aurait perçu si son contrat n'avait pas été résilié prématurément.

Sur la demande de rectification du dossier personnel du requérant

10. Le requérant n'apporte aucun élément qui permette d'affirmer que son dossier contient des indications incorrectes ou inexactes. Si, dans la présente affaire, le BIT n'avait pas à faire état de l'attitude du requérant lors d'un précédent engagement en Ethiopie, c'est à bon droit que les pièces concernant cette mission sont conservées dans le dossier personnel de celui-ci.

Ainsi, sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de cette demande, celle-ci doit être rejetée.

Sur les dépens

11. L'Organisation versera au requérant 1.000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. L'OIT versera au requérant une indemnité totale égale à six mois du traitement qu'il aurait perçu si son contrat n'avait pas été résilié prématurément.

2. L'Organisation paiera au requérant 1.000 francs suisses à titre de dépens.

3. Le surplus des conclusions est rejeté.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

Jacques Ducoux

Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.