

SOIXANTE-CINQUIEME SESSION

Jugement No 916

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. C. G. N. le 5 juin 1987 et régularisée le 4 novembre, la réponse de l'OMS en date du 29 février 1988, la réplique du requérant du 4 juin et la duplique de l'OMS datée du 26 août 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 420.4, 530.2, 540.1, 1060, 1070.2 et 1210.1 et 2 du Règlement du personnel et les dispositions II.5.60 et II.5.80 du Manuel de l'OMS;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant angolais né en 1934, fut transféré, en date du 3 mars 1985, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis Abeba au Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique, à Brazzaville. Son contrat étant de deux ans, il fut stagiaire la première année, affecté à un poste P.3 en qualité de fonctionnaire des finances. Le premier rapport d'appréciation du travail accompli portait sur la période allant de mars 1985 à février 1986. Le fonctionnaire chargé du budget et des finances jugea, en sa qualité de supérieur hiérarchique immédiat de l'intéressé, que le travail de celui-ci était inférieur à la moyenne requise et recommanda, en application de l'article 1060 du Règlement du personnel ("Si, au cours de la période initiale de stage ou d'une prolongation de cette période, le travail ou la conduite d'un membre du personnel ne donne pas satisfaction, ou si l'intéressé se révèle inapte à exercer des fonctions internationales, son engagement, au lieu d'être confirmé, est résilié. Le membre du personnel reçoit un préavis d'un mois, il n'a droit à aucune indemnité."), de ne pas confirmer son engagement. Le requérant formula des observations à ce sujet le 30 janvier 1986. Le directeur du programme de soutien, estimant à son tour que la qualité du travail du requérant était médiocre, recommanda, en date du 13 mars, de prolonger la période de stage jusqu'au 28 février 1987, en vertu des articles 420.4 et 540.1 du Règlement, et de lui refuser l'augmentation d'échelon à l'intérieur de son grade. Les recommandations furent adoptées le 18 mars.

Dans le second rapport de stage, les chefs responsables du requérant déclarèrent que les prestations fournies par celui-ci ne donnaient pas satisfaction et recommandèrent de ne pas confirmer son engagement; le Directeur régional fit sienne cette recommandation en conformité avec l'article 1060 du Règlement. Une lettre du Bureau régional du 20 janvier 1987 fixait la date de la résiliation du contrat au 28 février. Le 13 février, le requérant interjeta appel conformément à l'article 1210.1 du Règlement, qui se lit : "Tout membre du personnel peut faire appel d'une décision comportant, en vertu de l'article 1060, la non-confirmation de son engagement ...". Par une lettre du 20 mars 1987, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant que son recours avait été rejeté, mais ajouta que la date à laquelle le contrat prendrait fin était repoussée au 31 mars, conformément à l'article 1210.2 du Règlement. Cette date fut ensuite reportée au 22 avril, en raison d'une maladie du requérant, qui quitta alors l'Organisation.

B. Le requérant soutient que le fonctionnaire chargé du budget et des finances lui était hostile parce qu'il était le premier Africain noir à être fonctionnaire des finances et qu'on avait l'intention de favoriser la carrière d'autres membres du personnel alors qu'il était mieux qualifié que tout autre dans sa section. Il cite plusieurs incidents à l'appui de ses allégations. Il prétend que les circonstances de l'espèce n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi et qu'elles ont été déformées. Il considère qu'il a servi de bouc émissaire, qui a payé pour l'incurie des autres membres de la section. Il y a eu détournement de pouvoir en ce sens que, le 7 juillet 1986, son chef responsable lui assigna de nouvelles tâches qu'il était dans l'impossibilité d'accomplir, dans le but illicite de se débarrasser de lui sous le faux prétexte de prestations insuffisantes. L'administration n'a pas respecté l'article 1070.2 du Règlement, qui prévoit que, avant que la résiliation pour cause de travail non satisfaisant soit décidée, "le membre du personnel doit recevoir par écrit un avertissement et bénéficier d'un délai raisonnable pour améliorer la qualité de ses services". Le requérant n'a pas reçu d'avertissement avant le second rapport et n'a donc pas eu le temps de se

défendre et, encore moins, d'essayer d'améliorer ses prestations. De toute manière, les accusations portées contre lui sont sans fondement. L'appréciation de son travail étant fautive et injuste, la résiliation ne pouvait qu'être viciée. Il demande au Tribunal de déclarer illicite son affectation à d'autres tâches ainsi que le second rapport, d'annuler la décision contestée, de le réengager à un poste conforme à ses qualifications ou de lui accorder réparation, de lui allouer une indemnité pour la perte de traitement à partir de la date de résiliation de son contrat jusqu'à la date de son réengagement, de lui octroyer 250.000 dollars des Etats-Unis "pour le tort causé par la décision illicite" et d'ordonner toute autre réparation que le Tribunal jugera appropriée.

C. Dans sa réponse, l'OMS analyse les articles relatifs à la période de stage et à la non-confirmation de l'engagement - articles 420.4, 530.2, 540.1 et 1060 du Règlement du personnel et dispositions II.5.60 et II.5.80 du Manuel - et soutient qu'elle les a régulièrement appliqués dans les circonstances de l'espèce, qu'elle analyse également. Elle expose les prestations et qualifications exigées d'un fonctionnaire des finances, qui a notamment le devoir de ne pas mettre l'Organisation dans l'embarras et de ne pas nuire à sa réputation. C'est l'absence de telles qualités chez le requérant qui a provoqué le mécontentement devant son travail. Déjà en août 1985, il avait fallu lui rappeler, par une note interne, l'obligation qu'il avait de surveiller plus étroitement le bureau de la caisse et, par une note datée du 30 août, le fonctionnaire chargé du budget et des finances lui signala une erreur grave qu'il avait commise en traitant avec une banque congolaise et réclama de lui un surcroît d'effort et de précision. Un autre incident avait surgi en novembre 1985 au sujet d'une déduction malencontreuse opérée sur le traitement du représentant de l'OMS au Zaïre. A chaque fois, le requérant reconnut ses fautes. Au cours de la prolongation de sa période de stage, s'il y eut une modification dans ses prestations, ce fut dans le sens négatif : il se montra lent, négligent, incompétent et paresseux.

Le requérant ne développe pas ses griefs invoquant le parti pris dont il était victime et n'offre pas de preuve à l'appui de cette allégation. En outre, le fait qu'on lui ait accordé une prolongation de sa période de stage donne un démenti à ses assertions. La disposition qui s'applique en l'espèce est l'article 1060 : il ressort nettement du texte que l'article 1070 ne s'applique pas aux engagements à titre de stagiaires et la seule disposition de cet article qui pourrait s'appliquer en l'espèce est que l'incapacité du membre du personnel de s'acquitter des fonctions attachées à son poste est le critère retenu pour déterminer si le travail n'est pas satisfaisant. Ce critère reflète la pratique de l'OMS et il a été appliqué lors de la décision de ne pas confirmer l'engagement du requérant. De surcroît, un stagiaire n'a nul besoin de recevoir un avertissement ou de se voir accorder un délai pour améliorer ses prestations puisque c'est à cette fin même que tend l'institution du stage. Le Tribunal ne peut pas substituer sa propre appréciation du travail d'un fonctionnaire à celle du Directeur général, qui a agi, en l'espèce, dans l'exercice régulier de son pouvoir discrétionnaire.

D. Dans sa réplique, le requérant répond aux arguments de l'Organisation et développe ses propres moyens. Il prétend notamment que la défenderesse se fonde sur une interprétation erronée de l'article 1070.2 du Règlement. A son avis, il est en contradiction avec l'article 530 du Règlement du personnel de dire qu'il n'est nécessaire ni de prévenir un stagiaire par écrit qu'il risque de voir résilier son contrat, ni de lui accorder un certain temps pour améliorer la qualité de son travail. Il relève une irrégularité dont il a été victime au cours de son stage, à savoir que, au lieu de rester affecté aux mêmes tâches, il a été contraint d'assumer de nouvelles fonctions. Il demande au Tribunal de verser au dossier toute la correspondance qui, selon lui, est en rapport avec la nature de ses attributions et est indispensable à une appréciation correcte de son travail. Il examine en détail les incidents rapportés par l'OMS et fournit des explications à leur sujet. Il déclare qu'il est prêt à fournir la preuve de l'animosité personnelle dont il a été victime.

E. Dans sa duplique, l'OMS prétend que le requérant ne soulève aucune question nouvelle de fait ou de droit dans les observations qu'il formule au sujet de l'article 1070.2, lequel, selon l'Organisation, est sans rapport avec les contrats de stage. Il est logique qu'un stagiaire soit mis à l'épreuve dans toutes les fonctions attachées à son poste. Les chefs responsables du requérant l'avaient averti oralement et par écrit dès le mois d'août 1985 que son travail n'était pas à la hauteur. L'article 530 a été pleinement respecté. De surcroît, toute personne qui reçoit une prolongation de sa période de stage sait parfaitement que ses prestations n'ont pas été jugées satisfaisantes et n'a nul besoin d'un avertissement par écrit. D'ailleurs, dans les explications qu'il fournit au sujet des divers incidents qui se sont produits, le requérant ne conteste pas le fait qu'il y a eu négligence de sa part et que ses prestations laissaient à désirer; il cherche simplement à minimiser ses défaillances. Il n'apporte pas la moindre preuve à l'appui de ses allégations de parti pris.

CONSIDERE :

1. La question à trancher en l'espèce est de savoir si la décision de ne pas confirmer l'engagement du requérant était légale.

Le 3 mars 1985, l'intéressé fut engagé en qualité de fonctionnaire des finances au Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique, à Brazzaville. La durée du contrat était de deux ans, les douze premiers mois comptant comme période de stage.

Le premier rapport de stage sur ses prestations pour la période mars 1985-février 1986 ayant été défavorable, son engagement ne fut pas confirmé et la période de stage fut prolongée d'une année.

Le deuxième rapport de stage ayant été également défavorable, son engagement fut résilié conformément à l'article 1060, intitulé "Non-confirmation d'un engagement" et ainsi conçu :

"Si, au cours de la période initiale de stage ou d'une prolongation de cette période, le travail ou la conduite d'un membre du personnel ne donne pas satisfaction, ou si l'intéressé se révèle inapte à exercer des fonctions internationales, son engagement, au lieu d'être confirmé, est résilié. Le membre du personnel reçoit un préavis d'un mois, il n'a droit à aucune indemnité."

Le requérant introduisit un recours interne et, par une lettre du 20 mars 1987, le Directeur général l'informa que son recours avait été rejeté.

2. L'article 1060 accorde un large pouvoir d'appréciation. Dès lors, les décisions dont il est le fondement ne peuvent être annulées que si elles émanent d'un organe incompétent, violent une règle de forme ou de procédure, reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées d'abus de pouvoir, ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées.

Ces critères, qui valent pour toutes les décisions d'appréciation, s'appliquent avec une retenue particulière en cas de congédiement d'un stagiaire. Sinon, le stage perdrait son caractère de temps d'essai.

Dans le cas du licenciement d'un stagiaire, il convient de donner à l'autorité responsable la plus large latitude et la décision ne sera annulée que si l'erreur ou l'illégalité commise est particulièrement grave ou manifeste.

3. Le requérant fait valoir : que son chef responsable immédiat, soit le fonctionnaire chargé du budget et des finances, avait un parti pris à son égard; que la décision de lui assigner de nouvelles tâches qu'il n'était pas en mesure d'accomplir, prise par son chef en date du 7 juillet 1986, était entachée de détournement de pouvoir; que l'article 1070.2, qu'il fallait appliquer, n'avait pas été respecté, en ce sens que le requérant n'avait pas reçu d'avertissement par écrit avant le second rapport de stage et qu'il n'avait pas bénéficié d'un délai raisonnable pour améliorer la qualité de ses services; enfin, que les accusations portées contre lui étaient de toute manière non fondées.

4. Au cours de la première année de stage du requérant, un certain jour vers le milieu de l'année 1985, les portiers trouvèrent le bureau de la caisse ouvert après les heures de travail. Le requérant reçut du directeur du programme de soutien, lequel était son chef supérieur, une note confidentielle, datée du 14 août, l'accusant d'avoir "manqué gravement" à son devoir de chef responsable immédiat qui était de surveiller étroitement le travail du caissier ainsi que les fonds et tous les documents importants dont s'occupait ce dernier.

5. Deux semaines plus tard, soit le 30 août, le fonctionnaire chargé du budget et des finances envoya au requérant une autre note confidentielle lui signalant que, par suite d'une grave faute de sa part, le compte de l'OMS auprès d'une banque congolaise accusait un découvert de 750 millions de francs CFA - équivalant à quelque 1,7 million de dollars des Etats-Unis - qui nuisait à l'image de marque de l'OMS, "organisation offrant toutes garanties et bien gérée". Ledit fonctionnaire, chef responsable du requérant, ajouta :

"... la manière dont vous organisez votre travail et fixez les priorités ne correspond pas à ce que l'on attend d'un fonctionnaire détenant le grade qui est le vôtre. Vous faites traîner les affaires urgentes et vous êtes en retard dans la tenue des pièces comptables. De plus, le chef par intérim du budget et des finances durant mon congé dans les foyers a signalé qu'il avait été retardé dans son travail parce qu'il avait dû s'occuper de questions de finances bien que vous ayez été présent. Enfin, il y a lieu de rappeler l'incident de la porte de la caisse restée ouverte.

Vous devez redoubler d'effort, de diligence et de précision pour satisfaire aux exigences du poste que vous

détenez."

Dans une lettre qu'il adressa en date du 27 septembre 1985 à son chef responsable, le requérant admit ses défaillances, en précisant que le découvert bancaire résultait d'un "oubli technique".

6. A une autre occasion, en novembre 1985, on opéra à tort une déduction sur le traitement du représentant de l'OMS au Zaïre : malgré une lettre d'explication que le représentant avait fait parvenir au requérant le 9 septembre 1985, le priant de prendre toutes les dispositions utiles à cet égard, celui-ci n'avait pas réagi avant le 21 octobre. Le représentant écrivit une lettre de protestation au fonctionnaire chargé du budget et des finances à Brazzaville.

Par une lettre du 8 novembre, le requérant expliqua la raison pour laquelle il avait procédé à cette déduction malencontreuse et ajouta qu'il admettait pleinement "la nécessité de mettre plus d'empressement à répondre aux lettres".

7. Conformément à l'article 540 du Règlement du personnel, un rapport de stage sur le travail du requérant pendant les douze premiers mois de service fut établi le 17 janvier 1986. Le fonctionnaire responsable jugea ses prestations insuffisantes et se prononça pour la non-confirmation de son engagement aux termes de l'article 1060 du Règlement. Il nota dans le rapport que les aspects tels que les connaissances techniques, l'exactitude et l'esprit d'initiative laissaient à désirer. Il fit observer qu'à plusieurs reprises, "si une pièce comptable, une lettre venant de l'extérieur ou un document s'était égaré, on le trouvait sur le bureau de M. N., où les dossiers traînaient longtemps". Les prestations d'ensemble du requérant furent qualifiées d'"inférieures au niveau exigé d'un titulaire d'un poste au Service des finances". Les incidents qui s'étaient produits "avaient occasionné des dépenses pour l'Organisation ou terni son image de marque de même que celle du service auquel le requérant était affecté". L'intéressé "n'avait pas été en mesure de s'acquitter de toutes les tâches" figurant dans la description de son poste. Il arrivait régulièrement en retard le matin et ne donnait donc pas le bon exemple à ses subalternes.

Le requérant n'accepta pas le rapport pour des raisons qu'il exposa dans un texte de cinq pages.

Le 13 mars 1986, son chef supérieur entérina le rapport mais recommanda de prolonger la période de stage de douze mois. Il en fut ainsi décidé.

8. A partir du 7 juillet 1986, le requérant se vit confier par son chef immédiat le soin de tenir le compte d'ordre, décision qui fut dictée, comme le chef immédiat l'a expliqué dans le rapport de stage relatif à la seconde période de douze mois, par le désir d'éclaircir certains doutes sur la capacité du requérant de s'acquitter des tâches afférentes à son poste.

Dans le second rapport, le chef responsable reconnut que les prestations du requérant étaient "satisfaisantes" lorsqu'on lui confiait "un petit nombre de tâches d'une complexité limitée et exigeant un sens restreint des responsabilités", mais que l'intéressé était "moins efficace" lorsqu'il s'agissait d'encadrer "un service d'une certaine importance chargé de nombreuses activités et se heurtant à de nombreux problèmes". Le 6 décembre, le requérant fit parvenir un texte de six pages dans lequel il protestait contre ce rapport.

En date du 9 décembre, le directeur du programme de soutien ajouta ses propres observations : "M. N. croit qu'il s'acquitte brillamment de ses tâches au Service des finances. Son chef immédiat estime que ses prestations sont faibles et médiocres; c'est d'ailleurs ce qu'il a dit à M. N. lui-même, il y a une année, lorsqu'il fut question de prolonger la période de stage. Il n'y a pas matière à compromis. M. N. doit quitter le Département des finances. Il rédige fort bien et connaît trois langues. S'il n'est pas affecté à un autre service au sein de l'Organisation, son engagement ne pourra être confirmé."

Cette recommandation fut approuvée le 8 janvier 1987.

9. Au vu de ce qui précède, la requête est dénuée de fondement. L'OMS avait qualité pour rendre la décision qu'elle a prise et sa décision ne violait pas une règle de forme ou de procédure, ne reposait pas sur une erreur de fait ou de droit, n'omettait pas de tenir compte de faits essentiels, n'était pas entachée d'abus de pouvoir ou ne tirait pas du dossier des conclusions manifestement erronées. L'Organisation a exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire et le Tribunal ne saurait substituer sa propre appréciation à celle de l'administration.

10. En réalité, l'Organisation a traité le requérant de façon équitable en ce sens qu'elle a prolongé la période de stage d'une année pour lui donner la possibilité d'améliorer la qualité de ses services.

11. Enfin, le requérant prétend que c'est l'article 1070.2, et non l'article 1060, qui aurait dû être appliqué. Ce moyen n'est pas fondé. En effet, c'est l'article 1060 qui s'applique au cas, tel celui du requérant, où le contrat d'un stagiaire n'est pas confirmé, tandis que l'article 1070.2 concerne le cas d'un fonctionnaire titularisé. De toute façon, il ressort du dossier que le requérant a été amplement averti de la précarité de sa situation avant l'établissement du second rapport et qu'il a bénéficié d'un délai raisonnable pour améliorer ses prestations. Ses chefs responsables ayant néanmoins conclu qu'il n'était pas au niveau de sa tâche, la décision doit être maintenue.

Par ces motifs, sans qu'il soit besoin d'ordonner la production de nouvelles pièces,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 décembre 1988.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
H. Gros Espiell
A.B. Gardner