

CINQUANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire IDO

Jugement No 588

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Fasséna Ido, le 3 novembre 1982, régularisée le 2 décembre, la réponse de l'OMS datée du 25 février 1983 et la lettre du requérant au greffier en date du 7 juin déclarant qu'il n'entendait pas répliquer;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 1040, 1070.4, 1230.1, 2, 3 et 8 et 1240.2 du Règlement du personnel de l'OMS et l'article 10 du règlement intérieur du Comité régional d'appel;

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 suivants :

A. En 1975, le requérant a été détaché à l'OMS pour dix ans par le ministère de la Santé publique de son pays, la Haute-Volta. Il a travaillé en qualité d'infirmier (clinique) dans le cadre du programme de l'OMS pour la lutte contre l'onchocercose à Ouagadougou. Il a obtenu une série de contrats de durée déterminée et, en octobre 1979, fut nommé chef d'une équipe d'évaluation. Selon ses rapports d'appréciation pour 1977-78 et pour 1979-80, son travail a été bon, mais la collaboration avec lui est difficile. Dans une note interne en date du 23 avril 1981, le Dr Bâ, son supérieur hiérarchique, a déclaré qu'il n'était pas fait pour le travail d'équipe. Le requérant a rejeté cette critique par écrit. Le 26 mai, le Dr Bâ a présenté une appréciation défavorable sur son travail récent. Le 27 mai, le Directeur du programme l'a averti que son contrat, qui devait expirer le 31 août, ne serait prolongé que de trois mois et qu'il devait s'améliorer. Le Dr Bâ a signé un autre mauvais rapport le 20 novembre, auquel le requérant a fait des objections mais que le directeur a approuvé en décidant de refuser l'augmentation de traitement. Le 23 novembre 1981, le directeur écrivit au requérant pour lui dire que son contrat était renouvelé pour une dernière période de trois mois, jusqu'au 28 février 1982, c'est-à-dire le préavis minimum prévu à l'article 1040 (Fin des engagements temporaires) au cas de non-renouvellement du contrat d'un membre du personnel engagé pour une durée déterminée, mais qu'il n'avait pas à se présenter à son travail. Le 28 décembre, il déposa un préavis d'appel et recourut le 28 janvier 1982 auprès du Comité régional d'enquête et d'appel à Brazzaville. Après le 28 février, il retourna au ministère. Le 8 juin, en l'absence de décision sur son appel, il en déduisit que celui-ci était rejeté conformément à l'article 1230.8.2, qui exige une "réponse définitive" dans les trois mois pour le personnel régional, et il envoya un préavis d'appel au Comité d'enquête et d'appel du siège. Le 24 juin, le secrétaire du comité régional lui donna l'assurance que l'on poursuivait l'examen de son appel, ralenti par des retards dans les communications. Le 1er juillet, il écrivit à la secrétaire du comité du siège pour demander une décision. L'OMS lui répondit au sujet de son appel régional et, le 23 septembre, il répliqua à cette réponse. Le comité régional se réunit le 13 octobre. Les 14 et 18, le requérant adressa des télex au siège en exigeant une décision pour le 20 octobre au plus tard. A cette date, le comité fit rapport au Directeur régional pour l'Afrique: il recommandait de confirmer le non-renouvellement mais d'accorder au requérant une indemnité en vertu de l'article 1070.4 (résiliation pour travail non satisfaisant). Le 3 novembre 1982, il forma sa requête pour contester la décision du 23 novembre 1981 et ce qu'il estimait être le rejet implicite de son appel. Le directeur régional fit siennes les recommandations du comité régional et en informa le requérant par une lettre datée du 13 janvier 1983.

B. Le requérant soutient que ses appels ont été retardés de façon à rendre forclos sa requête auprès du Tribunal de céans. Il ne pouvait courir le risque d'attendre plus longtemps une décision. Sur le fond, il affirme que sa nomination n'a pas pris fin aux termes de l'article 1040 puisqu'il était détaché jusqu'en 1985; il a été licencié. La décision a été inspirée par la partialité manifestée à son détriment au sens de l'article 1230.1.1. Il y a eu, ainsi qu'il est dit à l'article 1230.1.2, examen incomplet des faits, le directeur du programme n'ayant pas scruté comme il l'aurait dû le bien-fondé des critiques du Dr Bâ. Sa carrière a été bloquée, il a été gêné dans la poursuite des cours par correspondance qu'il prenait et on ne lui a pas témoigné, dans l'exécution de son travail, le respect voulu. Il expose plusieurs conditions pour sa réintégration. Il prétend 10 millions de dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts.

C. L'OMS invite le Tribunal à rejeter la requête en tant qu'irrecevable, les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées. Le 8 juin 1982, il n'y avait aucune présomption de rejet de l'appel régional: le 27 avril, le requérant avait été invité par écrit à faire ses observations sur la composition proposée du comité régional. Cet élément et la lettre du comité datée du 24 juin montraient que l'examen de son appel se poursuivait. Il est vrai que l'article 1230.3.3 dispose que le comité présente son rapport dans les quatre-vingt-dix jours et que le Directeur régional doit se prononcer soixante jours plus tard, mais il est simplement impossible de respecter ces délais dans une région où l'on ne peut compter sur la poste et où les fonctionnaires sont souvent absents en mission. Des moyens de recours n'étaient pas non plus épuisés au niveau du siège, puisque le droit d'en appeler au siège ne s'ouvre que lorsque la procédure régionale est terminée. De l'avis de l'OMS, la requête est également mal fondée. De contrat du requérant est arrivé à expiration conformément aux dispositions de l'article 1040 : il pouvait être mis fin à n'importe quel moment à son détachement, prévu jusqu'en 1985, comme ce fut le cas lorsque sa nomination est arrivée à échéance le 28 février 1982. Aucun vice n'entachait le non-renouvellement. Certes, ses supérieurs avaient pu lui faire des reproches, mais il avait été largement averti et l'occasion de se reprendre lui avait été offerte. Il ne l'a pas saisie et pourtant l'Organisation, soucieuse de respecter le préavis, lui offrit une nouvelle prolongation de trois mois. Rien ne prouve une partialité à son détriment. Il fut traité avec considération puisqu'il resut à titre gracieux l'équivalent d'un mois et demi de traitement.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité

1. L'article 1240.2 du Règlement du personnel de l'OMS énonce les mêmes règles que l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal sur la nécessité d'épuiser tous moyens de recours mis à la disposition des membres du personnel avant de saisir ladite juridiction. Le règlement prévoit l'appel successif devant deux comités, le Comité régional d'appel au niveau régional, et le Comité d'enquête et d'appel du siège au niveau du siège. Le délai d'appel est de soixante jours à compter de la réception de la notification de la décision administrative contestée, sous forme de déclaration d'intention devant le Comité régional (article 1230.8.3) et à compter de la notification de la décision du Directeur régional, devant le comité du siège. Ces deux comités rapportent leurs conclusions et recommandations dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de réception de la déclaration de l'appelant, respectivement au Directeur régional et au Directeur général (article 1230.3.3). Ensuite, les directeurs rendent leurs décisions respectives dans le délai de soixante jours à compter de la date où les recommandations des comités leur ont été communiquées (articles 1230.3.1 et 1230.3.2). Enfin, une possibilité de prolongation du délai de quatre-vingt-dix jours imparti aux comités est prévue par l'article 1230.3.3. in fine si les parties n'y voient pas d'objection.

2. Les formalités de recours hiérarchique ont été instituées dans l'intérêt même de l'administration, leur but étant de permettre à celle-ci de prendre une décision définitive en toute connaissance de cause. Par ailleurs, la règle de l'épuisement des voies de recours internes fait courir au requérant le risque de forclusion si le recours administratif n'est pas enfermé dans des délais très fermes. Cependant, si en observant strictement les délais le requérant a fait tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir une décision et que, malgré tout, l'organisme de recours interne s'est refusé à rendre sa décision, la justice veut que l'on déroge à la règle susmentionnée.

3. Le requérant a fait part à M. Theoret, administrateur du personnel, par lettre du 24 novembre 1981, de son intention de faire appel de la décision du directeur du programme du 23 novembre 1981. La date de l'appel retenue par le Comité régional d'appel est cependant le 28 décembre 1981 (la date du 28 janvier 1982 étant celle du dépôt du mémoire du requérant). En vertu de l'article 1230.3.3 du Règlement du personnel, le comité régional avait donc quatre-vingt-dix jours, c'est-à-dire jusqu'au 28 mars 1982, pour rendre compte au Directeur régional de ses conclusions et recommandations. Par ailleurs, l'article 10 du Règlement intérieur du comité régional, dont l'existence et l'application à l'espèce ne sont pas mises en cause par l'Organisation, prescrit la notification au requérant de la liste des membres du comité appelé à siéger dans les trois jours suivant l'introduction de son appel. Or, d'une part, cette notification n'est intervenue que par lettre du 27 avril 1982 et, d'autre part, le comité n'a statué sur la requête que le 13 octobre 1982, soit plus de six mois après l'expiration du délai imparti audit comité pour déposer ses conclusions. Celles-ci ont été adressées par lettre du 20 octobre 1982 au Directeur régional. Au lieu de rendre sa décision dans les soixante jours, celui-ci n'a finalement notifié sa décision au requérant que le 13 janvier 1983. Aucun des délais prévus par le Règlement du personnel pour l'instruction de l'appel en première instance n'a donc été respecté. Or la défenderesse ne fait état d'aucun motif convaincant pour justifier ces retards importants, se bornant à invoquer d'une manière vague et générale les difficultés de communication postale et les missions fréquentes, dans les régions comme l'Afrique.

4. Plus sérieux apparaît l'argument tiré de la disposition in fine de l'article 1230.3.3 du Règlement du personnel prévoyant la possibilité d'une prolongation du délai imparti au comité pour rendre compte de ses recommandations. Ce requérant a en effet envoyé un mémoire daté du 23 septembre 1982 à l'appui de son appel. Mais ce mémoire a été déposé alors que le délai imparti au comité pour statuer était déjà largement expiré depuis le 28 mars 1982. Qui plus est, ce mémoire ne pouvait être considéré comme portant acquiescement pur et simple à la prolongation de délai. En effet, dès le 8 juin 1982, le requérant interjette appel devant le comité du siège au motif que la notification de la liste des membres du comité régional lui a été faite plus de trois mois après l'introduction de sa requête et que, dès lors, il considère celle-ci comme ayant été rejetée. Cet appel était suivi du dépôt d'un mémoire daté du 17 juin 1982. Par lettre adressée le 1er juillet 1982 au comité du siège, le requérant déclarait ne voir "aucun inconvénient à attendre la décision finale de Brazzaville ou, mieux, à recevoir une réponse conjointe de Brazzaville et de Genève". Il précisait, en outre, que "au cas donc où le comité régional déciderait de répondre à la place de Genève, je déclare par la présente marquer mon accord pour la nomination des membres titulaires; dans le cas d'une réponse conjointe Genève-Brazzaville, il suffira à Genève de m'envoyer dans les plus brefs délais les noms des titulaires". Par lettre du 2 septembre 1982, il s'étonnait auprès du secrétariat du comité du siège de ce qu'aucune suite n'ait été donnée à son appel. Par télex du 14 octobre 1982, il attirait l'attention du même secrétariat sur le fait que "bien que Brazzaville décidé de siéger en lieu et place de Genève le 8 octobre 1982, je n'ai encore rien reçu de définitif".

Il apparaît clairement de cette correspondance que le dépôt du mémoire du 23 septembre 1982 devant le comité régional résulte d'une fausse interprétation par le requérant de la position du secrétariat du comité du siège à l'égard de ses recours successifs devant les deux comités. On ne saurait donc soutenir que le requérant a accepté en connaissance de cause la prolongation du délai de quatre-vingt-dix jours que le comité régional s'était déjà arrogé le droit de faire sans le consulter depuis le 28 mars 1982. Si le requérant a déposé un mémoire le 23 septembre 1982 devant ledit comité, c'est parce qu'il pensait obtenir la décision "finale", qui l'aurait dispensé de poursuivre la procédure devant le comité du siège. Or non seulement cet espoir ne pouvait que se révéler illusoire, mais la décision du Directeur régional lui-même est encore venue ajouter un retard supplémentaire à celui du comité régional. On ne peut donc reprocher au requérant de n'avoir pas attendu la décision du Directeur régional, et de n'avoir pas déféré celle-ci au comité du siège, alors qu'il n'a fait que se conformer strictement aux délais prévus par le Règlement du personnel et que les retards accumulés en première instance étaient le fait des seuls organes de recours internes de l'Organisation. Pas davantage ne saurait-on faire grief au requérant de n'avoir pas fait appel de la décision du Directeur régional, dès lors que cette décision est intervenue non seulement après le 28 mai 1982, date d'expiration du délai de soixante jours prévu par l'article 1230.3.2 après la communication des recommandations du comité régional, mais encore plus de deux mois après la date où il a reçu effectivement une telle communication.

5. De même qu'il apparaît que le requérant a fait tout son possible pour obtenir une décision des organes de recours internes au niveau régional, de même on peut considérer que, loin de sauter le recours devant les organes d'appel du siège, il s'est pourvu le 8 juin 1982, dans le délai de soixante jours prescrit par l'article 1230.8.5 du Règlement du personnel, contre le rejet implicite de sa requête, devant le Comité d'enquête et d'appel du siège. A l'appui de cet appel, le requérant déposait le 17 juin 1982 un mémoire développant ses moyens. En outre, il adressait au secrétariat du comité du siège les lettres des 1er juillet et 2 septembre 1982 et les télex des 14 et 18 octobre, pour tenter d'obtenir une réponse définitive de Genève ou de Brazzaville le 20 octobre 1982 au plus tard.

Saisi d'un recours formel contre une décision implicite de rejet, et mis en demeure de statuer avant la date d'expiration des délais impartis au comité du siège pour formuler ses recommandations, ledit comité aurait pu examiner ce recours, ne serait-ce que pour en constater, le cas échéant, l'irrecevabilité. Quoi qu'il en soit, la défenderesse est mal venue à faire grief au requérant d'avoir observé strictement, pour éviter la forclusion, les délais prévus tant par le Règlement du personnel que par le Statut du Tribunal. Comme le souligne l'Organisation elle-même dans sa réponse du 25 février 1983 devant le Tribunal de céans (paragraphe 35), il est clair que la requête, formée le 3 novembre 1982, a été déposée dans les délais. Elle apparaît donc recevable.

Sur le fond

6. Le requérant, qui a été recruté par l'OMS le 21 août 1975, soutient qu'il a bénéficié d'un contrat d'engagement de cinq ans renouvelable, et renouvelé en 1980 pour cinq ans. L'Organisation déclare de son côté qu'il s'agissait d'un contrat d'un an, prolongé successivement d'un an jusqu'au 31 août 1981. Ni l'une ni l'autre thèse ne semble reposer sur un document probant versé au dossier. Ce qui paraît certain, c'est que le requérant a fait l'objet d'une mesure de

détachement de la fonction publique de son pays pour une durée de cinq années, renouvelée jusqu'en 1985. Quoi qu'il en soit, par décision du directeur du programme du 27 mai 1981, ce contrat, qui prenait fin le 31 août 1981, n'a été renouvelé que pour une période de trois mois jusqu'au 30 novembre 1981. Le directeur avertissait le requérant qu'en cas d'insuffisance de son travail ou de sa conduite durant la période du 26 mai au 30 novembre 1981, il prendrait d'autres mesures pouvant aller jusqu'à mettre fin à son engagement. Le requérant n'a pas contesté la légalité de la décision du 27 mai 1981. Il n'est donc pas douteux que, à la suite de cette décision, il se trouvait au bénéfice d'un contrat temporaire de trois mois, du 1er septembre au 30 novembre 1981. C'est ce contrat qui n'a été renouvelé, le 23 novembre 1981, que pour la période du préavis.

7. Le non-renouvellement d'un contrat temporaire relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Cependant, un tel pouvoir est soumis au contrôle du Tribunal, et la décision de non-renouvellement peut être annulée si elle émane d'une personne incompétente pour la prendre, si elle est irrégulière en la forme ou entachée de vices de procédure, d'une erreur de droit ou d'un détournement de pouvoir ou si, d'autre part, elle se fonde sur des faits inexacts, ne tient pas compte d'éléments de fait essentiels ou tire enfin des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées. Il échet, dès lors, de rechercher si, dans la mesure où elles sont en cause en l'espèce, ces conditions sont remplies, cet examen devant être d'autant plus attentif que le requérant a bénéficié d'engagements successifs dont la durée totale dépasse six ans.

8. La décision de ne pas offrir un nouveau contrat au requérant a été prise par le directeur du programme dont la compétence à cet effet n'est pas mise en cause. Elle se fonde sur l'application de l'article 1040 du Règlement du personnel sur la fin des engagements temporaires. Il est clair que, au moins depuis que la décision a été prise, le 27 mai 1981, d'accorder au requérant un contrat de trois mois, son engagement avait un caractère temporaire et tombait sous l'empire de l'article 1040, conformément à cet article. Un préavis de trois mois devant arriver à expiration le 28 février 1982 lui était donné. Etant donné que le non-renouvellement du contrat du requérant n'est que la mise en oeuvre de la décision du 27 mai 1981, les éléments qui ont motivé cette première décision, et spécialement le rapport d'appréciation sur le travail et la conduite du requérant pendant la période antérieure, ne sont pas sujets à contestation, s'agissant d'apprécier la légalité de la décision attaquée. Or la décision du 27 mai 1981 se fondait sur ce que le travail du requérant a été des plus insatisfaisant et que les tâches qui lui incombait n'ont pas été remplies en tout ou partie. La décision ajoutait que "Ceci constitue une dernière chance de vous améliorer" et que "Dans le cas où je recevrais des informations démontrant que votre travail et/ou votre conduite ne se sont pas suffisamment améliorés, je me verrai dans l'obligation de prendre d'autres mesures pouvant aller jusqu'à mettre fin à votre engagement, en conformité avec le Règlement du personnel". Selon un rapport en date du 20 novembre 1981 du Dr Bâ, chef hiérarchique du requérant, qui se réfère à la période postérieure à la lettre du 27 mai 1981, le comportement de l'intéressé ne s'est pas amélioré et sa participation aux activités principales laisse toujours à désirer. Certes le requérant a contesté, dans une réponse à l'appréciation du Dr Bâ, les conclusions du rapport de ce dernier. Mais celles-ci ne font que corroborer celles des rapports antérieurs. En retenant les appréciations défavorables du dernier rapport, l'autorité compétente ne saurait donc se voir reprocher de s'être fondée sur des faits isolés ou inexacts, ou d'avoir tiré du dossier des conclusions manifestement erronées. Tels ne sont d'ailleurs pas les griefs du requérant, qui reprochent au directeur du programme un examen incomplet des faits, et qui tendent, de ce fait, à mettre en doute son honnêteté intellectuelle et sa compétence professionnelle, en se fondant sur des allégations de caractère subjectif ne trouvant appui dans aucune pièce du dossier. Dès lors que le directeur n'a tenu compte que des faits révélés par le rapport portant sur la période visée par sa précédente décision après avoir eu connaissance des observations du requérant, sa décision de mettre fin à l'engagement de celui-ci n'étant entachée d'aucun des vices énumérés au paragraphe ci-dessus apparaît légalement justifiée. La requête est donc mal fondée.

9. En conséquence, il devient sans intérêt de rechercher si le requérant était fondé à invoquer à l'appui d'une allégation de partialité l'examen incomplet des faits et de son dossier par le directeur du programme, si le requérant a été à plusieurs reprises victime, au cours de son service, d'un blocage sur le plan de la promotion et dans les études, si durant tout le temps où il a été chef d'équipe, et dans le texte même de la décision contestée, on a fait preuve à son égard d'un manque de respect ou si la décision, fondée à bon droit sur l'article 1040, lui cause un préjudice matériel et moral, qu'il évalue à 10 millions de dollars des Etats-Unis.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 20 décembre 1983.

André Grisel
Devlin
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

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