

QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire NIETO ALVAREZ-URIA

Jugement No 516

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) formée par le sieur Nieto Alvarez-Uria, Ramon, le 27 janvier 1982, régularisée le 1er mars, la réponse de l'UNESCO du 14 avril, la réplique du requérant en date du 18 juin et la duplique de l'UNESCO du 6 juillet 1982;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut et l'article 11 du Règlement du Tribunal, et l'article 104.6 du Statut et Règlement du personnel 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 espagnol né en 1934, est entré en fonction le 1er août 1976 au grade D.1 en qualité de directeur du Bureau de presse de l'UNESCO. Son engagement initial de deux ans fut prolongé au 31 juillet, puis au 31 décembre 1980. En novembre 1980, il souffrit d'une crise cardiaque et prit un congé de maladie. Le 12 décembre 1980, sa nomination fut prolongée jusqu'au 31 mars 1981. Le 7 janvier 1981, il écrivit au Directeur général pour lui demander de revoir sa décision de ne pas prolonger son contrat au-delà de cette date. La décision fut confirmée le 2 février et il saisit le Conseil d'appel. Il obtint alors une prolongation au 11 mai. Dans son rapport du 22 octobre 1981, le conseil se prononça contre le réexamen de la décision, tout en faisant valoir qu'une prolongation au 31 juillet 1981 permettrait à l'intéressé de compter cinq années de service et d'avoir ainsi droit à une pension. Dans une lettre adressée au requérant le 3 novembre 1981, le Directeur général, tout en faisant sienne la conclusion du conseil, lui accorda à titre rétroactif une prolongation au 31 juillet 1981. C'est contre cette décision qu'il se pourvoit devant le Tribunal de céans.

B. Sans contester le pouvoir que l'article 104.6 b) du Règlement du personnel donne au Directeur général de refuser le renouvellement d'un contrat, le requérant soutient qu'il ne doit pas être exercé arbitrairement et sans tenir compte des intérêts de l'Organisation. A ses yeux, rien n'explique la décision. Ses rapports annuels montrent qu'il possédait à un degré remarquable les qualités qui font le fonctionnaire supérieur et lui permettaient d'espérer une longue carrière à l'UNESCO. Non seulement le Directeur général a omis de tenir compte de faits essentiels - à savoir ses excellents états de service -, mais encore il a tiré du dossier, lequel se composait essentiellement de rapports confirmant l'aptitude du requérant à occuper son poste, une conclusion manifestement erronée. Si d'autres faits ont été pris en considération, le requérant n'en savait rien. Il prie le Tribunal d'annuler la décision du 3 novembre 1981 ou de lui accorder des dommages-intérêts équivalant à trois ans de rémunération à compter de la date de son départ de l'UNESCO, ainsi que 10.000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO soutient que la requête est irrecevable, le requérant n'ayant subi aucun préjudice du fait de la décision du 3 novembre 1981, qui prolongeait rétroactivement sa nomination au 31 juillet 1981. En outre, il aurait dû contester le dernier renouvellement de son engagement, la décision du 3 novembre 1981, devant le Conseil d'appel et il n'a pas épuisé les moyens de recours interne. L'Organisation affirme que la requête ne fait apparaître aucun motif susceptible d'être retenu : l'engagement du requérant est simplement arrivé à son terme et, conformément à l'article 104.6 b), il n'avait aucune raison de s'attendre à un renouvellement. Toutes les décisions prises par le Directeur général, y compris celle qui est attaquée, ont prolongé le contrat et n'ont causé aucun préjudice à son titulaire. En tout état de cause, la requête est mal fondée. Le Directeur général a exercé correctement ses pouvoirs. Il n'a omis aucun fait essentiel. En réalité, un certain manque de satisfaction se dégage des rapports annuels. Le 15 janvier 1980, le Directeur général adjoint chargé des publications écrivait dans un rapport qu'il fallait faire plus pour améliorer la distribution des publications et, dans une note interne du 22 septembre 1979, il avait signalé au Directeur général de "graves problèmes" de production et de distribution. Même si le requérant était sans reproche d'après ses rapports, cela seul ne lui donnerait pas droit à une prolongation et, en fait, la décision ne s'est pas fondée uniquement sur lesdits rapports. Le Directeur général n'est pas tenu par l'opinion que ses subordonnés se font d'un haut fonctionnaire; il a toute latitude de se former son propre jugement. Le Tribunal ne peut pas non plus substituer son appréciation à celle du Directeur général.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient qu'il s'agissait au fond d'une décision de non-renouvellement et qu'il est en droit d'agir. Ce qu'il conteste, c'est non pas le refus de respecter quelque droit au renouvellement de l'engagement, mais bien l'exercice arbitraire du pouvoir discrétionnaire. Les critiques formulées à son sujet et citées par l'UNESCO portent sur des bagatelles et ne ternissent en rien l'appréciation générale favorable de son travail. Les résultats qu'il a obtenus ressortent de l'augmentation des ventes des publications entre 1976 et 1980, qui ont passé de 1,6 à 3,25 millions de dollars. Après son départ, il y a eu un fléchissement d'un million de dollars en 1981. Si seule sa compétence professionnelle avait été prise en considération, son engagement aurait dû normalement être prolongé. Si le Directeur général lui-même s'était fait de lui une opinion moins favorable, il aurait dû lui dire pourquoi, d'autant plus qu'il s'agissait d'un haut fonctionnaire. Le dossier n'établit pas que le Directeur général se soit forgé de lui pareille opinion. Le Directeur général lui a accordé un bref entretien à Belgrade, le 13 octobre 1980, durant lequel il a exprimé son mécontentement quant à la gestion du Bureau de presse. Le requérant préconise la procédure orale pour élucider ce point.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO continue à soutenir que la requête est irrecevable. Sur le fond, le Directeur général n'a pas tenu compte des seuls rapports annuels. Une enquête menée en 1979 sur le programme des publications a mis en lumière de sérieuses erreurs dans la gestion du requérant, telles que gros déficits, stocks d'invendus, retards d'impression et absence d'une bonne politique de promotion. L'augmentation des rentrées de fonds - d'ailleurs due, en partie, à l'évolution du cours des changes - est illusoire. Dire que le Directeur général n'a jamais critiqué le requérant est contraire à la vérité et même en pleine contradiction avec le rappel, dans la réplique, de l'entretien qu'ils ont eu à Belgrade. Le mécontentement alors exprimé par le Directeur général se fondait sur le rapport d'enquête qui, de plus, avait été communiqué au requérant l'année précédente. Le Directeur général préside également le Comité des publications, dont le requérant était membre, et il a personnellement critiqué en séance les lacunes du programme. La décision était donc justifiée et clairement fondée, et il est inutile de recourir à la procédure orale.

CONSIDERE :

Sur la demande de procédure orale

Selon le Tribunal, les questions soulevées par le requérant ont été exposées de manière exhaustive dans la procédure écrite. Il serait sans objet d'ordonner la comparution du requérant et du Directeur général pour éclairer la situation relative à leur entrevue du 13 octobre 1980, étant donné le caractère discrétionnaire de la décision de ne pas renouveler un contrat de durée limitée et les autres éléments qui ressortent du dossier. Par ailleurs, le requérant n'ayant, en particulier, pas demandé l'audition de témoins pouvant être interrogés sur des points concrets qu'il conviendrait d'élucider, il n'y a pas lieu d'accepter la demande de procédure orale, conformément au régime établi par l'article 11 du Règlement du Tribunal.

Sur la recevabilité

Le requérant attaque la décision du Directeur général en date du 3 novembre 1981.

Cette décision se compose de deux parties. La première est constituée par l'acceptation de la proposition du Conseil d'appel, contenue dans le rapport de cet organisme, daté du 22 octobre 1981, de "ne pas recommander au Directeur général de revenir sur la décision qu'il a prise de ne pas renouveler l'engagement du requérant" La seconde a été adoptée conformément à la recommandation formulée au paragraphe 56 alinéa 2, du rapport du conseil; elle prolongeait rétroactivement l'engagement du requérant jusqu'au 31 juillet 1981.

La première partie de la décision du Directeur général datée du 3 novembre 1981, interprétée dans son contexte, c'est-à-dire compte tenu de la seconde, signifie que le Directeur général a décidé de ne plus prolonger le contrat du requérant au-delà de la prolongation rétroactive au 31 juillet 1981. Les prolongations antérieures avaient été décidées le 12 décembre 1980, jusqu'au 31 mars 1981, et le 1er avril 1981, jusqu'au 31 mai 1981.

Le requérant a saisi le Conseil d'appel le 2 mars 1981. L'octroi le 1er avril 1981, soit après le dépôt du recours interne, d'une nouvelle prolongation de contrat jusqu'au 31 mai - prolongation que le Conseil d'appel a prise en considération et examinée dans son rapport du 22 octobre 1981 -, suivi le 3 novembre 1981 d'une nouvelle prolongation, rétroactive, du 31 mai au 31 juillet 1981, n'implique pas que le recours ait été accepté, ce qui rendrait la présente requête sans objet.

En effet, ces deux prolongations partielles, décidées pour des raisons humanitaires, ne constituent ni l'acceptation de l'appel, ni l'offre au requérant d'un nouveau contrat de durée limitée. Aussi le requérant conserve-t-il un intérêt à voir le Tribunal statuer, conformément à ses conclusions, sur la requête dont il est saisi.

Comme la décision attaquée est définitive, toutes les voies de recours interne ayant été épuisées, et puisque la requête a été déposée dans le délai de quatre-vingt dix jours à compter de la notification, le Tribunal l'estime recevable conformément à l'article VII du Statut.

Sur le fond

a) La décision de ne pas accorder au requérant un nouveau contrat de durée limitée, prise par le Directeur général le 3 novembre 1981 sur la recommandation du Conseil d'appel en date du 22 octobre 1981, constitue la dernière étape d'une longue procédure administrative, d'où ressort la volonté manifestée par le Directeur général - telle qu'on peut l'inférer de ses décisions successives de prolonger l'engagement du requérant pour de très brèves périodes et pour des raisons présentées de manière détaillées - de ne pas lui accorder un nouveau contrat de durée limitée, analogue aux deux premiers, d'une durée de deux ans chacun.

La décision relative au renouvellement d'un contrat de durée limitée est une décision d'appréciation. Dès lors, elle ne peut être annulée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, 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 conclusions manifestement inexactes.

Le Tribunal estime qu'aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce.

En particulier, aucun fait essentiel n'a été omis car, si des opinions divergentes ont été exprimées quant à la qualité du travail du requérant, à la valeur de ses notes professionnelles et au jugement que méritait son activité, il ne fait aucun doute que c'est au Directeur général qu'il appartient d'apprécier ces éléments et que le Tribunal ne peut se substituer à son avis dans la mesure où il n'est pas vicié.

Le Tribunal peut vérifier si les notes attribuées au fonctionnaire ont été établies régulièrement, mais il ne saurait se prononcer librement sur l'appréciation que le supérieur en a tirée.

Dans le cas d'un fonctionnaire de la catégorie du requérant (D.1), chargé de tâches essentielles à la réalisation des fins de l'Organisation, l'appréciation de toutes les circonstances qui peuvent influencer sur le renouvellement du contrat, parmi lesquelles les notes du fonctionnaire ne sont qu'un élément, incombe au Directeur général, qui est seul responsable.

Il n'est pas établi non plus que l'on ait tiré du dossier des conclusions manifestement inexactes pour fonder la décision attaquée, ni que le Directeur général ait pris en considération des éléments étrangers au service, c'est-à-dire que sa décision soit entachée de détournement de pouvoir.

b) La décision du Directeur général datée du 3 novembre 1981 a prolongé rétroactivement au 31 juillet 1981, pour des raisons humanitaires, le contrat du requérant.

Dans sa réplique, celui-ci produit un certificat médical officiel, délivré le 1er juin 1981, qui recommande la prolongation "de son temps d'arrêt de travail pour un minimum de quatre-vingt dix jours", c'est-à-dire jusqu'au 29 août 1981. Ce certificat a été transmis au directeur du personnel de l'UNESCO le 5 août 1981.

Des raisons humanitaires avaient justifié la prolongation rétroactive du contrat au 31 juillet 1981. Le requérant ayant été un fonctionnaire correct, de valeur, et qui aucune faute n'a été imputée et qui s'est vu refuser le renouvellement de son contrat en vertu uniquement d'une décision personnelle du Directeur général usant de son pouvoir d'appréciation, ces mêmes raisons pourraient servir de base à une nouvelle et dernière prolongation rétroactive jusqu'au 29 août 1981. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas au Tribunal d'en décider.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Héctor Gros Espiell, 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 18 novembre 1982.

André Grisel
Devlin
H. Gros Espiell
A.B. Gardner

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