

CINQUANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire RAJAB ALI

Jugement No 730

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Mohammed Rajab Ali le 26 décembre 1984, régularisée le 23 mars 1985 et complétée par un nouveau mémoire daté du 19 mars, la réponse de la FAO du 14 juin, la réplique du requérant du 10 juillet et la duplique de la FAO en date du 29 août 1985;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, les articles 301.11 et 301.122 du Statut du personnel et les dispositions 314.734, 331.341, 331.52, 332.33 et 374.625 du Manuel de la FAO;

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 et les allégués suivants :

A. Le requérant, ressortissant du Bangladesh, entra au service de la FAO le 21 septembre 1979 en vertu d'une nomination de brève durée et fut affecté à un projet que l'Organisation exécutait dans ce pays. Il reçut plus tard un contrat de durée déterminée en qualité d'assistant administratif au grade G.5. Sa nomination fut prolongée à deux reprises; elle expira le 31 mars 1981, date à laquelle il quitta la FAO. Par une lettre du 28 avril, il recourut auprès du Directeur général contre la cessation de ses services, mais le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui répondit le 1er juillet que le Directeur général rejetait ses demandes. Le 19 juillet, il saisit le Comité de recours. Dans le rapport qu'il déposa le 30 septembre 1982, celui-ci recommanda le rejet du recours en tant que mal fondé et, par une lettre en date du 18 novembre 1982, le Directeur général adjoint l'informa que le Directeur général avait écarté son recours. La lettre, qui constitue la décision définitive entreprise, parvint au requérant le 25 novembre. En août 1983, il se pourvut devant un tribunal local au Bangladesh lequel, s'étant prononcé en sa faveur, ordonna à l'Organisation de le réintégrer.

B. Le requérant prie le Tribunal de ne pas appliquer le délai de quatre-vingt-dix jours fixé à l'article VII, paragraphe 2, du Statut pour le dépôt de la requête et de déclarer celle-ci recevable. Il explique longuement que, sans faute de sa part, il a perdu des mois à des tentatives vaines de trouver le moyen de contester la décision définitive du Directeur général.

Sur le fond, il allègue que la décision de ne pas renouveler sa nomination a constitué un abus de pouvoir car, loin de se fonder sur un motif objectif, le Directeur général a agi sous l'influence de la partialité manifestée à l'égard du requérant par le directeur du projet. A son avis, la procédure du Comité de recours n'a pas été régulière. Il demande sa réintégration à son ancien poste, avec le paiement de son traitement et autres prestations, ou à défaut des dommages-intérêts.

C. Dans sa réponse, la FAO conclut à l'irrecevabilité de la requête aux termes de l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, le requérant n'ayant pu expliquer de façon satisfaisante pourquoi il avait tardé 23 mois durant à déposer sa requête. L'article 301.122 du Statut du personnel de la FAO et la disposition 331.52 du Manuel disent clairement que toute requête contre la décision définitive du Directeur général doit être formée auprès du Tribunal, la disposition 332.33 du Manuel précisant le délai dans lequel le recours doit être introduit. Ces textes sont à la disposition de tous les membres du personnel et le requérant n'a pas fait preuve de la diligence voulue.

Sur le fond, l'Organisation fait observer que le requérant a cessé son service pour la simple raison que sa nomination avait expiré. Le renouvellement d'un engagement relève de la discrétion du Directeur général et rien ne donne à penser que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant ait été entachée de l'un quelconque des vices qui permettraient au Tribunal de l'annuler. En particulier, une partialité au détriment du requérant n'est pas établie, pas plus que le non-respect des dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Le directeur de projet

s'était forgé à bon droit l'opinion que l'intéressé n'aurait pas fait un assistant administratif approprié dans le cadre d'un nouveau projet dont l'exécution débutait au Bangladesh.

D. Dans sa réplique, le requérant s'attache à justifier le retard mis à déposer sa requête; il allègue en particulier que le personnel de la FAO au Bangladesh n'avait pas accès aux règlements mentionnés par l'Organisation et qu'il a agi avec une diligence raisonnable eu égard aux circonstances.

Il développe sa version des faits et ses arguments quant au fond. A son avis, il a été mis fin à ses services de façon inéquitable et discriminatoire, d'autant plus que son poste entrainait dans le cadre du nouveau projet, qui n'était en réalité que la seconde phase du projet original.

E. La FAO soutient dans sa duplique que l'explication donnée par le requérant du retard mis au dépôt de sa requête n'est pas convaincante après tout, il n'a pas éprouvé de difficulté apparente à suivre la procédure de recours interne. L'Organisation développe ses arguments sur le fond, rejette les allégations d'irrégularités, soutient que le nouveau projet ne prévoyait pas les tâches que le requérant accomplissait et estime que la réplique n'affaiblit en rien la force de l'argumentation formulée dans la réponse.

CONSIDERE

1. Le requérant, ressortissant du Bangladesh, est entré au service de l'Organisation le 21 septembre 1979. Au moment des faits, il était au bénéfice d'une nomination de durée déterminée au bureau de l'Organisation à Bogra, au Bangladesh, en qualité d'assistant administratif de grade G.5, nomination qui devait arriver à expiration le 31 mars 1981. Par une lettre du 26 janvier 1981, il fut informé que ses services ne seraient plus requis au-delà du 31 mars. Il appela de cette décision auprès du Directeur général mais fut débouté le 1er juillet 1981. Le Comité de recours à Rome examina un nouvel appel, dont il recommanda le rejet. Le 18 novembre 1982, le Directeur général décida que le recours serait rejeté, ce dont le requérant fut informé par une lettre du même jour. Il la reçut le 25 novembre et, aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal, il avait donc jusqu'au 25 février 1983 pour se pourvoir devant le Tribunal de céans contre la décision. Sa requête fut formée le 26 décembre 1984. L'Organisation soutient que la requête est irrecevable et, subsidiairement, qu'elle est mal fondée. Sur la recevabilité, le requérant allègue qu'il n'avait pas pu trouver l'adresse du Tribunal ni s'informer de la procédure à suivre pour le dépôt de la requête et soutient que l'Organisation avait l'"obligation morale de lui fournir toutes les données et informations nécessaires".

Sur la recevabilité : les faits

2. La lettre du 18 novembre 1982 est muette quant au droit de recours. Le requérant savait pourtant, par l'article 301.11 du Statut du personnel, qu'il pouvait saisir le Tribunal, mais cette disposition ne spécifie pas la date limite et, évidemment, ne donne aucune information quant à la procédure. Toutes les informations nécessaires, sauf l'adresse du Tribunal, se trouvent à la disposition 332 du Manuel. Selon l'Organisation, le requérant connaissait ou aurait dû connaître la procédure d'après cette disposition. Elle soutient, de manière générale, que celle-ci est à la disposition des membres du personnel sur leur demande et, plus précisément, que le requérant avait un exemplaire de la disposition 331 du Manuel, laquelle mentionne la disposition 332.

3. Ladite allégation repose sur une lettre que le requérant a adressée au secrétaire du Comité de recours à Rome durant la procédure interne, à laquelle il avait joint un mémoire en défense "aux termes de la disposition 331.341 du Manuel". Le requérant a produit la lettre à laquelle il répondait. Dans cette pièce, le requérant est informé que "conformément à la disposition 331.341 du Manuel, vous avez le droit de présenter un mémoire en défense". La lettre ne dit pas qu'un exemplaire de cette disposition 331 était joint et le requérant déclare que, dans sa réponse, il s'est borné à mentionner le même numéro.

4. Quant à l'allégation générale, la disposition du Manuel devait sans doute être disponible, mais l'Organisation n'a pas établi qu'elle l'était bien en réalité. Le contraire ressort des pièces produites par le requérant. N'ayant pas été aidé par le bureau de l'Organisation à Bogra, il se rendit à Dhaka aux bureaux du représentant de la FAO au Bangladesh. Faute d'y avoir obtenu une aide, il s'adressa à la représentation des Nations Unies à Dhaka, où on lui conseilla d'écrire au Secrétaire général. Le 12 décembre 1982, il envoya à celui-ci une lettre à laquelle il avait joint tous les documents, pour demander la révision de la décision du Comité de recours. Il fallut évidemment un certain temps pour que la lettre arrive à l'unité de révision administrative des Nations Unies à New York. Il reçut en réponse une lettre datée du 17 février 1983, l'informant que le Secrétaire général ne pouvait pas revoir des décisions

concernant le personnel de la FAO. Il était dit en outre : "Vous désirez peut-être consulter votre avocat au sujet de tout nouveau recours (y compris, éventuellement, l'examen de l'affaire par le Tribunal administratif de l'OIT)." Le dossier ne permet pas de savoir quand la lettre est parvenue à Bogra, mais ce doit avoir été à peu près au terme du délai de quatre-vingt-dix jours. Le 23 mars, le requérant écrivit au directeur du bureau de l'OIT au Bangladesh pour lui demander l'adresse du Tribunal de l'OIT ainsi que des informations sur les "procédures détaillées". Le 5 avril, le directeur répondit que les textes relatifs aux procédures du Tribunal n'étaient pas disponibles au Bangladesh, tout en proposant au requérant de s'adresser au service du Conseiller juridique du BIT à Genève. Le 10 avril, le requérant écrivit en conséquence au Conseiller juridique (copie de la lettre a été versée au dossier), mais ne reçut aucune réponse.

5. Le requérant décida ensuite en août 1983, probablement sur le conseil de son avocat, d'intenter une action contre l'Organisation auprès des tribunaux locaux du Bangladesh. L'Organisation ne parut pas devant le tribunal, qui se prononça contre elle le 7 juillet 1984; le jugement déclarait que l'avis de licenciement était nul et non avenue et que le requérant demeurait au service de l'Organisation. L'avocat du requérant porta ce jugement à la connaissance de l'Organisation le 12 août 1984. Il s'ensuivit une correspondance avec les services juridiques de l'Organisation et avec le greffier du Tribunal de céans et, ainsi qu'il est dit plus haut, la requête fut déposée le 26 décembre 1984.

6. Le Tribunal admet les éléments de preuve avancés par le requérant pour établir qu'il n'avait reçu à Bogra ni la disposition pertinente du Manuel, ni les conseils et l'assistance dont il avait besoin. Il ressort très clairement de l'ensemble des faits que du début à la fin de l'histoire, le requérant a montré un zèle et une persévérance exceptionnels. Il savait qu'il était possible de saisir un tribunal. Il est inconcevable que, s'il avait su comment s'adresser à lui, il aurait perdu son temps à écrire aux Nations Unies et dépensé son argent à saisir la justice locale. Ses démarches n'ont pas toujours été bien inspirées. L'Organisation demande pourquoi il n'a pas répondu à la lettre du Directeur général en date du 18 novembre 1982 en s'informant de ses droits de recours. Evidemment, si le Directeur général avait suivi la pratique qui s'est généralisée et que le Tribunal a recommandée, à savoir s'il avait fourni toutes les informations nécessaires et, plus particulièrement, la date limite dans la lettre qui transmettait au requérant la décision susceptible d'appel, il n'y aurait eu aucune difficulté. L'Organisation paraît ne pas croire le requérant quand il explique pourquoi il n'a pas demandé au siège ce qu'il devait faire : il a déclaré, en effet, que l'on ne saurait attendre d'une partie à un différend qu'elle aide l'autre; cela doit sembler moins convaincant à Rome qu'au Bangladesh.

Sur la recevabilité : le droit

7. Les questions de droit sont les suivantes :

- 1) L'Organisation était-elle tenue d'aider le requérant dans la procédure de recours ?
- 2) Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à son obligation ?
- 3) Si tel a été le cas, qu'en est-il résulté au regard des dispositions du Statut du Tribunal ?

8. Le Tribunal estime qu'en l'espèce, il y avait une obligation qui s'inscrivait dans les devoirs généraux de l'employeur envers le salarié. Bien souvent, par exemple dans un grand bureau où il y a une association du personnel à laquelle l'Organisation assure certaines facilités, l'administration peut estimer à juste titre qu'elle n'a rien de plus à faire. Mais dans un petit bureau éloigné du siège, la situation est différente. L'Organisation admet en l'occurrence que le membre du personnel aurait dû avoir accès à la disposition du Manuel à laquelle le Statut du Tribunal est joint. Il y a eu manquement à l'obligation du fait que ce texte n'a pas été communiqué et qu'aucune autre source d'information n'a été indiquée.

9. D'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal impose au requérant une exigence conçue en termes impératifs et absolus. Notamment, il n'a pas pour effet de donner une prorogation de délai lorsque le requérant saisit un tribunal national incompétent. Mais lorsque l'intéressé ne peut la respecter sans le concours de l'Organisation et que ce concours lui fait défaut, le Tribunal peut remédier à la situation. Il a déjà déclaré que l'exigence de l'épuisement des moyens de recours internes présuppose que ces moyens ont pour but de conduire à un résultat dans un délai raisonnable. En l'espèce, le Tribunal ayant constaté qu'en toute circonstance, le requérant a fait dûment diligence afin d'obtenir satisfaction et que, par conséquent, l'inobservation du délai prescrit pour le dépôt de la requête n'est imputable qu'au manquement de l'Organisation à son obligation de lui apporter l'assistance nécessaire, conclut que le retard ne rend pas la requête irrecevable.

Sur le fond

10. Le requérant était occupé au titre du projet BGD 73/048, qui s'est terminé vers le 31 mars 1981, date d'expiration de son contrat de durée déterminée. A ce projet a succédé le projet 80/001. Un certain nombre d'agents occupés pour le premier ont reçu un poste au titre de second, mais non pas le requérant. Le directeur du projet, à tort ou à raison, a considéré que le requérant n'était pas qualifié pour un poste dans le cadre du nouveau projet et a offert à un nouveau venu son emploi d'assistant administratif. Rien ne prouve que le directeur ait agi autrement que dans l'intérêt de l'Organisation, tel qu'il le concevait, ou qu'il ait fait preuve de parti pris à l'égard du requérant. Deux autres agents ont quitté le service de l'Organisation de la même façon.

11. Le directeur du projet a donné au requérant un préavis de fin de service par une lettre datée du 26 janvier 1981. Il s'agissait d'un préavis non pas de licenciement, mais de non-renouvellement, rédigé pour indiquer que les services du requérant ne seraient plus requis après le 31 mars. Le directeur du projet avait-il l'autorité de prendre cette décision ? On peut en douter et, si tel n'était pas le cas, il portait de l'idée qu'il serait soutenu par le fonctionnaire responsable du projet au niveau national. Ce dernier écrivit le 12 février que, bien qu'il eût été "pris au dépourvu", il donnait son approbation à la mesure. Par conséquent, chute manifestement à l'initiative du directeur du projet que la nomination du requérant n'a pas été prolongée. Le requérant estime à tort que les dispositions 374.625 et 314.734 du Manuel, ainsi que la circulaire 79/4, sont applicables aux décisions de non-renouvellement.

12. Etant donné que le requérant a dû supporter d'appréciables dépenses, l'Organisation ayant manqué à une obligation, il recevra 250 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La requête est recevable mais elle est rejetée au fond.
2. L'Organisation paiera au requérant 250 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, 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.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 17 mars 1986.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
Devlin
A.B. Gardner