

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaire MOOSAI

Jugement No 1444

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), formée par M. Robin Moosai le 18 mai 1994, la réponse de la PAHO du 17 novembre 1994, la réplique du requérant en date du 21 janvier 1995 et la duplique de l'Organisation du 6 mars 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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 canadien né en 1947, est un virologue qui travaillait à Toronto comme chercheur scientifique au ministère de la Santé d'Ontario. La PAHO possède un Centre d'épidémiologie des Caraïbes (CAREC) à Port-of-Spain, Trinité-et-Tobago. En avril 1991, le Directeur du CAREC lui a offert un contrat de courte durée en tant que consultant virologue au Centre. Ayant accepté cette offre, le requérant a pris son service au CAREC le 1er septembre 1991 au bénéfice d'un contrat qui expirait le 31 juillet 1992. Son travail a fait l'objet d'un rapport daté du 12 février 1993.

Le 25 octobre 1991, un avis de vacance a été publié, dans lequel, sous le numéro 5302, un poste de virologue était offert au Centre au grade P.4. Le requérant faisait partie des candidats qui se sont présentés. Par télex en date du 1er juillet 1992, un administrateur du personnel au siège de la PAHO à Washington a informé le Directeur du CAREC que le choix s'était porté sur le requérant. Celui-ci s'est vu accorder un engagement de durée déterminée pour deux ans à compter du 1er août 1992. La première année devait servir de période de stage, conformément à l'article 420.4 du Règlement du personnel de la PAHO qui se lit comme suit :

"Tout engagement pour une durée d'un an ou plus est subordonné à une période de stage d'au moins une année, qui peut être prolongée jusqu'à deux ans lorsque cette mesure est nécessaire pour permettre une appréciation exacte du travail et de la conduite d'un membre du personnel ou de son aptitude à remplir des fonctions internationales."

Le premier rapport d'évaluation de stage du requérant était daté du 11 juin 1993 et portait sur la période commençant le 1er août 1992. Son supérieur direct a qualifié son travail de "satisfaisant" eu égard à dix "critères d'évaluation" et a estimé qu'une "amélioration" s'imposait eu égard à deux autres critères; il a déclaré que son aptitude à la gestion "laissait à désirer" et qu'il n'était "pas totalement convaincu de la qualité de la contribution et des prestations du Dr. Moosai". Il a recommandé de prolonger la période de stage de six mois. Le Directeur du Centre, supérieur au second degré du requérant, a indiqué le 16 juin 1993 que celui-ci n'avait "pas répondu à l'attente placée en lui tant sur le plan technique que sur celui de la gestion". Il s'en est suivi que le stage a été prolongé de six mois le 24 juin.

Le supérieur direct du requérant a établi le 30 novembre 1993 un deuxième rapport de stage qui portait sur le travail accompli depuis le 1er août 1993. L'évaluation allait de "excellent" pour un aspect du travail ("fournit dans les temps des informations exactes à ses subordonnés et à son supérieur") à "non satisfaisant" sur un autre point ("résout bien les conflits"). Le supérieur au deuxième degré a déclaré en conclusion qu'en raison de "la persistance de graves lacunes" il n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation de garder le requérant à son service.

Par une lettre du 19 janvier 1994, le chef du personnel a notifié au requérant la résiliation de son engagement avec un préavis d'un mois, conformément à l'article 1060 du Règlement du personnel relatif à la non-confirmation d'un engagement lorsque le travail d'un membre du personnel ne donne pas satisfaction ou lorsque l'intéressé se révèle

inapte à exercer des fonctions internationales.

Dans une lettre du 9 février, le requérant a fait appel auprès du Directeur de la PAHO conformément à l'article 1210.1 en demandant une autre prolongation de son stage.

Par une lettre datée du 15 février 1994, le Directeur a confirmé la décision antérieure tout en prolongeant la période de préavis jusqu'au 18 mars 1994. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant allègue l'illégalité de la résiliation de son engagement. Il avance trois moyens principaux.

Tout d'abord il soutient que la procédure d'évaluation a été entachée d'irrégularités. Ce n'est qu'en mars 1993 que son supérieur direct s'est rendu compte qu'il était censé le superviser. Comment aurait-il donc pu lui donner régulièrement des conseils sur son travail ? Ce n'est que lorsqu'elle a établi le rapport de stage final que l'administration a attiré son attention sur ses "graves lacunes", ce qui était contraire aux dispositions de l'article 530.1.4 qui font à son supérieur une obligation de discuter fréquemment avec lui de son travail. Faute d'un encadrement approprié, ses rapports d'évaluation n'ont aucune valeur.

Le requérant prétend en second lieu que la procédure suivie a été irrégulière. Le chef du personnel lui a déclaré que la décision du 19 janvier reposait non seulement sur les deux rapports de stage, mais aussi sur une "autre évaluation" de son travail. Le fait que la PAHO ne lui ait pas montré le texte de cette évaluation et ne l'ait pas invité à faire des observations constitue un vice qui justifie l'annulation de la décision attaquée.

Enfin, d'après le requérant, il n'existe "aucune base raisonnable" pour justifier la résiliation de son engagement. Ses capacités techniques sont bonnes et il est "passionné" par les nouvelles techniques. Il a eu beau s'acquitter d'une charge de travail accrue en raison du manque de personnel, il a été victime du fait que son supérieur ne comprenait pas son propre rôle dans le mécanisme d'évaluation.

Il demande sa réintégration à compter du 18 mars 1994 et réclame une réparation du préjudice moral subi ainsi que des dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que sa décision de ne pas confirmer l'engagement du requérant est régulière. Le travail de l'intéressé pendant le stage n'était pas satisfaisant et ses rapports d'évaluation, qui précisaient dans quels domaines une amélioration s'imposait, contenaient des mises en garde expresses. Le requérant a eu le même chef direct, à savoir le chef de la Division du laboratoire du CAREC, pendant tout son engagement à la PAHO et ce supérieur était "parfaitement au courant" des fonctions qui étaient les siennes. Par ailleurs, le fait que le requérant ne s'entendait pas bien avec d'autres membres du personnel le rendait inapte à remplir des fonctions internationales. C'était là une autre raison qui justifiait la résiliation de son engagement conformément à l'article 1060.

En tout état de cause, il ressort clairement de la jurisprudence que le Directeur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour confirmer l'engagement d'un stagiaire. Le requérant n'a pas prouvé que la décision du Directeur était entachée d'un vice susceptible d'entraîner son annulation.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste certaines allégations et les arguments formulés dans la réponse et développe ses propres moyens. En soutenant qu'il était inapte à des fonctions internationales, l'Organisation a changé d'argumentation. Le chef du personnel "n'a aucun pouvoir" pour se fonder sur "quoi que ce soit d'autre que les rapports d'évaluation du stage initial et de sa prolongation". La décision attaquée a donc été "prise par une autorité incompétente", en violation de la réglementation en vigueur et sur la base d'une conclusion "manifestement erronée".

E. Dans sa duplique, la PAHO soutient que la décision contestée relève de l'exercice normal du pouvoir d'appréciation. Tout ce que le requérant avance à l'appui de ses arguments repose sur des oui-dire et sur des documents qui ne figurent pas dans le "dossier officiel". L'explication "générale" que le Directeur a donnée de sa décision englobait la capacité du requérant d'entretenir des relations de travail satisfaisantes ainsi que d'autres aspects de son travail et de son aptitude au service. Le requérant n'a démontré l'existence d'aucun vice assez "manifeste" pour justifier l'annulation de cette décision.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été engagé par l'Organisation à son Centre d'épidémiologie des Caraïbes (CAREC) le 1er septembre 1991 au titre d'un contrat de courte durée de onze mois en qualité de consultant virologiste. Cet engagement n'a été octroyé qu'au vu des titres que le requérant avait produits en attendant l'issue de la procédure formelle visant à pourvoir un poste vacant de virologiste de grade P.4. Le requérant a présenté sa candidature à ce poste. Il y a été nommé en tant que membre du personnel le 1er août 1992, au bénéfice d'un contrat de deux années, la première constituant une année de stage. Le 24 juin 1993, la durée de ce stage a été prolongée de six mois jusqu'au 31 janvier 1994. Dans une lettre du 19 janvier 1994, le chef du personnel l'a informé que, en application de l'article 1060 du Règlement du personnel, son engagement prendrait fin le 28 février 1994. Le requérant a fait appel conformément aux dispositions de l'article 1210.1 dans une lettre du 9 février adressée au Directeur. Dans sa réponse en date du 15 février, celui-ci a confirmé la décision de mettre fin à son engagement tout en repoussant la date de résiliation au 18 mars 1994. Telle est la décision que le requérant attaque.

2. L'article 1060 se lit comme suit :

"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."

L'article 1070.1 se lit comme suit :

"L'engagement d'un membre du personnel peut être résilié si l'intéressé ne s'acquitte pas de son travail de façon satisfaisante, ou s'il se révèle inapte à exercer des fonctions internationales. Par services non satisfaisants, il faut entendre le fait qu'un membre du personnel ne s'acquitte pas ou ne peut pas s'acquitter des fonctions afférentes au poste auquel il est affecté, et par inaptitude aux fonctions internationales le fait que l'intéressé n'entretient pas des relations de travail satisfaisantes avec les autres membres du personnel ou les ressortissants d'autres pays avec lesquels il est appelé à travailler."

Enfin, le paragraphe II.9.410 du Manuel stipule que la décision définitive de résiliation d'un engagement pour une période de stage "est prise sur la base du rapport d'évaluation et des observations formulées par le membre du personnel sur ce rapport".

3. Au cours des deux années et demie qu'il a passées au CAREC, le requérant a vu son travail évalué à trois reprises : une première fois, en qualité de consultant au bénéfice d'un engagement de courte durée; en deuxième lieu, pour la période initiale de stage; et troisièmement, pour les six mois de prolongation de stage.

4. Premièrement, un "rapport d'évaluation" daté du 12 février 1993, portant sur le travail effectué de septembre 1991 à juillet 1992 en qualité de consultant engagé à court terme, a été rédigé par le Directeur du CAREC "en consultation avec" le supérieur direct du requérant, chef de la Division du laboratoire du Centre. Bien que favorable en partie, le rapport de ces supérieurs signalait des "faiblesses" qu'ils décrivaient comme suit : "une certaine difficulté à traduire en actes l'intérêt porté au contrôle de la qualité", "difficulté à traduire les résultats en stratégies appropriées" et "une trop grande importance accordée à la technologie de pointe comme réponse aux politiques de diagnostic épidémiologique". Il était noté dans le même rapport que le requérant avait remis "en retard, après une deuxième réclamation", le compte-rendu de ses activités.

5. Deuxièmement, un rapport de stage a été établi en juin 1993. Il évaluait le travail effectué par le requérant à partir d'août 1992. Le supérieur direct du requérant, chef de la Division du laboratoire, faisait observer que l'intéressé "ne comprenait pas pleinement la portée du rôle et des responsabilités afférents au poste de virologiste". En réponse à une question figurant dans le formulaire de rapport sur la qualité de la contribution de l'intéressé aux objectifs de l'Organisation, le même supérieur déclarait :

"Je ne suis pas totalement convaincu de la qualité de la contribution et des prestations du Dr. Moosai, compte tenu des exigences du poste et des buts en matière d'organisation et de stabilité recherchés par les services virologiques."

Il considérait que "la capacité de gestion" du requérant pendant la période considérée "laissait à désirer" et lui reprochait de ne pas "apprécier toute la portée de la responsabilité en matière de gestion et de supervision attachée à son poste". Il fondait son évaluation sur ses propres constatations et sur "l'information qui lui était parvenue de l'intérieur et de l'extérieur du CAREC". Le Directeur du Centre a, lui aussi, exprimé son mécontentement à l'égard

du requérant. Il a fait observer que celui-ci n'avait "pas répondu à l'attente placée en lui tant sur le plan technique que sur celui de la gestion"; que "son approche des problèmes [était] trop souvent théorique et peu pragmatique"; que "les clients (intérieurs et extérieurs) [avaient] été de plus en plus nombreux à se plaindre de l'apparente dégradation des services de virologie (en ce qui concern[ait] notamment la régularité des rapports) et se demand[aient] si l'intéressé était sensible au critère de l'utilité clinique"; mais que dans la mesure où "il n'a[vait] pas vraiment compris l'importance de ces critiques quant à son maintien ou non dans le poste", il convenait de lui accorder "une prolongation de stage de six mois". "Toutefois" - déclarait le Directeur en conclusion -, "à moins d'une amélioration notable, il ne sera pas possible de confirmer son engagement à la fin de cette période".

6. Troisièmement, un deuxième rapport de stage, établi en novembre 1993, a porté sur le travail accompli depuis le 1er août 1993. En réponse à la question concernant la contribution du requérant aux objectifs de l'Organisation, le chef de la Division du laboratoire a signalé le besoin pour le requérant "d'assurer l'encadrement voulu" ainsi qu'une bonne communication avec ses subordonnés. Selon ce supérieur, le requérant "n'avait toujours pas regagné la confiance de ses subordonnés [s'il en croyait] les remarques lui parvenant du personnel". De nombreux incidents ont amené le requérant à entrer en conflit avec les membres du personnel. D'une manière générale, on n'avait pas enregistré "d'amélioration notable" de sa part depuis la dernière évaluation. Son "appui au programme élargi de vaccination en tant que virologue clinique du CAREC" n'était "pas satisfaisant". En conclusion, le Directeur déclarait :

"...il est maintenant tout à fait manifeste que le maintien [du requérant] dans ce poste n'est pas dans l'intérêt du CAREC ni de la PAHO en raison de la persistance de graves lacunes."

7. L'Organisation a résilié l'engagement du requérant sur la base des évaluations consignées dans ces trois rapports et conformément à l'article 1060 du Règlement du personnel. Selon elle, non seulement le travail et la conduite du requérant n'étaient pas satisfaisants, mais encore il était inapte aux fonctions internationales du fait qu'il n'entretenait pas de relations de travail satisfaisantes avec les autres membres du personnel. La défenderesse indique en outre que les "problèmes rencontrés par le requérant en ce qui concerne sa capacité de gestion et de supervision" étaient confirmés par de nombreux rapports sur le travail du personnel relevant directement de lui.

8. La résiliation d'un engagement est une décision qui relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif et que le Tribunal n'annulera que pour des motifs déterminés : s'il y a eu erreur de fait ou de droit, ou bien vice de forme ou de procédure, si un fait essentiel a été omis, si une conclusion manifestement erronée a été tirée des pièces du dossier, ou s'il y a eu détournement de pouvoir. Par ailleurs, comme l'a déclaré le Tribunal dans le jugement 1161 (affaire B.) au sujet d'un fonctionnaire qui, à l'instar du présent requérant, avait été en période de stage :

"Le stage a pour but de déterminer si le fonctionnaire est apte à faire une bonne carrière dans l'organisation. Il appartient à l'autorité compétente, au vu des éléments en sa possession, éventuellement après une prolongation du stage quant un doute subsiste ... soit de licencier l'intéressé soit de confirmer sa nomination. Elle doit jouir des pouvoirs d'appréciation les plus larges en vue de s'assurer que la personne recrutée ait le plus haut niveau des aptitudes requises pour l'exercice des fonctions auxquelles elle aspire dans le domaine choisi."

9. Le requérant soutient que le chef de la Division du laboratoire ignorait les responsabilités qui lui incombaient en tant que son supérieur direct. Ce moyen doit être rejeté. En effet, le chef de la Division a été le supérieur direct du requérant pendant toute la période de référence. C'est en cette capacité que le Directeur du Centre l'a consulté avant de rédiger le premier rapport de stage. Par ailleurs, il a eu plusieurs entretiens avec le requérant au sujet de son travail, y compris des discussions d'une durée de huit heures échelonnées sur trois jours. Par conséquent, la thèse du requérant n'est tout simplement pas plausible.

10. Le requérant conteste d'autre part la résiliation de son engagement à l'issue du stage, au motif que son supérieur direct ne lui a pas fourni "l'orientation et les observations" auxquelles il pouvait prétendre en vertu de l'article 530 du Règlement du personnel qui se lit comme suit :

"530.1 Les supérieurs hiérarchiques sont tenus de faciliter l'adaptation des membres du personnel à leur travail :

530.1.1 en leur exposant clairement leurs fonctions et leur position dans l'Organisation;

530.1.2 en leur donnant des instructions et des conseils sur la manière de s'acquitter de leurs fonctions;

530.1.3 en les présentant comme il se doit à ceux de leurs collègues avec lesquels ils auront à travailler;

530.1.4 en discutant fréquemment avec eux du travail qu'ils font."

Cet argument ne peut non plus être retenu. Il est clairement prouvé que plusieurs entretiens ont eu lieu et que des mémorandums ont été échangés entre le requérant et ses deux supérieurs au sujet de son travail, et que ces discussions et cette correspondance, ainsi que les trois rapports d'évaluation, ont permis au requérant de recevoir les instructions et les conseils que l'article 530 prévoit.

11. D'après le requérant, les conclusions du chef de la Division et donc la résiliation de son engagement ne reposent sur "aucune base raisonnable". Il fait observer que l'on relève des "contradictions" dans les rapports d'évaluation qui laissent voir un "désaccord" entre ses deux supérieurs. Quand bien même ce serait le cas, les supérieurs ne sont pas tenus d'avoir des opinions identiques. C'est même une garantie, pour tout membre du personnel faisant l'objet d'une évaluation, que celle-ci soit effectuée par plus d'une personne et que ses chefs ne partagent pas forcément les mêmes vues. Qui plus est, le requérant n'a établi aucune erreur de fait ou conclusion erronée concernant l'appréciation de son travail par ses supérieurs.

12. Le requérant laisse entendre que ce ne sont pas des défaillances de sa part qui ont conduit à la décision de ne pas confirmer son engagement mais bien la situation financière du Centre. Or aucun élément ne vient corroborer cette opinion. Peu après le départ du requérant, la PAHO a diffusé le 22 août 1994 un avis de vacance mettant au concours le poste qu'il avait occupé et au moment de la réponse de la défenderesse, en novembre 1994, des candidats étaient reçus pour des entrevues.

13. Il soutient que ses supérieurs n'ont pas suivi les procédures correctes dans la mesure où le "rapport d'évaluation" - le premier des trois - couvrait la période allant de juillet 1991 à août 1992, alors qu'il s'agissait en fait de la période allant du 1er septembre 1991 au 31 juillet 1992. Cet élément est sans conséquence. Les deux rapports de stage ont été correctement présentés comme couvrant une période commençant le 1er août 1992, puis une autre allant du 1er août 1993 au 1er février 1994. L'erreur figurant sur le rapport d'évaluation concernant la date à laquelle le requérant avait pris ses fonctions à l'Organisation n'ôte rien de leur valeur aux observations faites sur son travail. D'après lui, le Directeur du Centre a commencé à rédiger un rapport de stage en mai 1993 mais ne l'a pas achevé. Cet argument n'est pas valable puisque le premier rapport de stage a par la suite bien été établi à la fois par le chef de la Division du laboratoire et par le Directeur.

14. Le requérant cite la lettre que le chef du personnel lui a adressée le 19 janvier 1994 pour lui notifier la résiliation de son engagement et lui expliquer que la décision prise se fondait sur ses "rapports d'évaluation concernant la période de stage initiale et [celle de sa] prolongation ainsi que sur une autre évaluation de [son] travail". Le requérant prétend qu'il y a là atteinte aux droits de la défense puisqu'on ne lui a pas donné la possibilité de prendre connaissance de cette "autre évaluation", et encore moins de faire des observations à son sujet. Or, la décision qu'il attaque figure dans la lettre du 15 février 1994 dans laquelle le Directeur de la PAHO déclarait :

"J'ai personnellement examiné votre dossier qui contient entre autres un examen des rapports d'évaluation sur votre première période de stage et sur la période de prolongation et en ai conclu que la décision attaquée a été prise pour des motifs liés à votre travail.

J'ai également constaté qu'il vous a été pleinement loisible de répondre aux évaluations que vos supérieurs aux premier et deuxième degrés ont faites de votre travail et que votre période initiale de stage d'une année a été prolongée de six mois pour vous donner la possibilité de rectifier les lacunes que vos supérieurs avaient relevées dans votre travail."

Il ressort de ce texte que la décision définitive a été prise conformément au paragraphe II.9.410 du Manuel.

15. Enfin, le requérant fait valoir que l'Organisation a changé d'argumentation en invoquant son inaptitude à la fonction publique internationale. En fait ce n'est pas la raison que le Directeur a avancée comme motif de la résiliation de son engagement : il s'est appuyé, comme le demande la disposition susmentionnée du Manuel, sur les rapports de stage.

16. En résumé, le Tribunal est convaincu que les deux rapports de stage justifiaient amplement la résiliation de l'engagement du requérant et que celui-ci n'a pas réussi à démontrer que la décision du Directeur était entachée d'un vice de nature à justifier son annulation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, 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 6 juillet 1995.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mella Carroll
A.B. Gardner