

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire Comlan (No 2)

Jugement No 1585

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Guy Comlan le 27 février 1996 et régularisée le 15 mars, la réponse de l'OMS du 26 juin, la réplique du requérant du 8 juillet et la duplique de l'Organisation du 17 octobre 1996;

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. Ainsi qu'il ressort du jugement 1167 rendu le 15 juillet 1992 sur sa première requête, le requérant, ressortissant béninois, entra au service de l'OMS en 1969 en qualité de médecin de grade P.4. En 1975, l'Organisation lui accorda un engagement de carrière.

En 1988, après diverses affectations en Afrique, il fut nommé, au grade P.6, coordinateur d'études auprès de la faculté des sciences de la santé (FACSS) de l'Université de Bangui, en République centrafricaine. Il prit ses nouvelles fonctions en décembre 1988.

Le 6 février 1991, le directeur régional de l'OMS pour l'Afrique, supérieur hiérarchique direct du requérant, lui fit part de ses critiques sur la manière dont la FACSS formait les médecins et lui demanda de redresser la situation. Dans un rapport sur le travail du requérant du 1^{er} décembre 1990 au 30 juin 1991, le représentant de l'OMS en République centrafricaine lui reprocha notamment de manquer d'initiative, de privilégier une approche routinière de son travail et de s'absenter trop souvent du pays pour raisons de santé. Le requérant réfuta par écrit ces critiques. Par mémorandum du 29 novembre 1991, le directeur régional, se référant à ce rapport d'évaluation, invita le requérant à assumer [ses] responsabilités en vue de répondre aux attentes des autorités nationales.

Dans un rapport d'évaluation des services du requérant couvrant la période du 1^{er} juillet 1991 au 30 juin 1992, un nouveau représentant releva que les relations entre le requérant et ses collaborateurs de la FACSS laissaient à désirer, et fit état du manque de coordination entre les services nationaux compétents et l'OMS au sujet de la FACSS. Dans un autre rapport, relatif à la période du 1^{er} juillet 1992 au 30 juin 1993, le représentant déclara n'avoir aucune observation à formuler sur le travail du requérant.

Par lettre du 26 août 1993, le ministre de la Santé de la République centrafricaine pria le directeur régional de faire remplacer le requérant en raison : 1) de son inaptitude à s'entendre avec ses collaborateurs et avec les étudiants; 2) du fait que plus de la moitié des activités afférentes à son poste n'étaient pas exécutées; et 3) de ses fréquentes évacuations sanitaires du pays, perturbant le cours de la scolarité.

Par mémorandum du 27 septembre 1993, le directeur du Programme de soutien du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique communiqua au requérant les plaintes du gouvernement centrafricain. Il lui demanda de remettre ses commentaires au représentant de l'Organisation à Bangui et de quitter le pays aussitôt que possible. Dans sa réponse du 6 octobre, le requérant se défendit des accusations portées contre lui. Le 5 novembre, il reçut, via le siège de la revue *Jeune Afrique* à Paris, un mémorandum daté du 22 octobre du directeur du Programme de soutien lui annonçant que le directeur régional avait proposé au Directeur général de mettre un terme à son engagement, conformément à l'article 1070.1 du Règlement du personnel, pour services non satisfaisants et inaptitude aux fonctions internationales. Par lettre du 11 février 1994, un administrateur du personnel du Bureau régional lui fit part de la décision du Directeur général de résilier son contrat avec effet au 1^{er} juin 1994.

Le 24 mai, le requérant fit appel auprès du Comité régional d'appel de l'OMS à Brazzaville. Dans son rapport du 30

novembre, le Comité recommanda de rejeter le recours. Par lettre du 15 décembre 1994, le directeur régional informa le requérant qu'il avait accepté cette recommandation. Le 15 février 1995, le requérant fit part au Comité d'appel du siège de son intention d'introduire un recours qu'il compléta le 9 mars. Le 30 novembre 1995, le Comité recommanda au Directeur général le rejet du recours. Par lettre en date du 4 janvier 1996, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il faisait sienne cette recommandation.

B. Le requérant affirme que l'OMS a rompu son engagement de manière abusive. Faire transmettre le mémorandum du 22 octobre 1993 par la revue *Jeune Afrique* était une manœuvre destinée à ruiner ses chances dans la course à la direction régionale de l'Organisation pour l'Afrique, dans laquelle il bénéficiait du soutien du gouvernement de son pays. Son dossier personnel a été diffusé également auprès des dirigeants des pays électeurs de la région. Il conteste que ses services à la FACSS aient été insatisfaisants. Enfin, étant diabétique, il prétend avoir été victime de discrimination en raison de son état de santé et fait valoir que tout licenciement fondé sur un tel motif est illégal.

Il demande l'annulation de la décision du 4 janvier 1996, sa réintégration au moins à son grade, le franc symbolique à titre de dommages-intérêts, ainsi que le remboursement de ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient qu'il était de son intérêt de résilier l'engagement du requérant. Elle ne pouvait conserver en son sein un membre du personnel dont le travail était de si piètre qualité aux yeux non seulement de ses supérieurs hiérarchiques mais aussi des autorités centrafricaines. En outre, les mauvaises relations de travail qu'il entretenait témoignent de son inaptitude à exercer des fonctions internationales. L'envoi du mémorandum du 22 octobre 1993 par l'intermédiaire de la revue *Jeune Afrique* n'était en aucune manière malintentionné. En tout état de cause, les difficultés du requérant à travailler dans un environnement international s'étaient révélées bien avant l'élection au poste de directeur régional de l'OMS pour l'Afrique. Il ne saurait donc être question d'une manœuvre destinée à l'en écarter. Quant à l'allégation selon laquelle le requérant aurait été victime de discrimination en raison de son état de santé, elle n'est étayée par aucune preuve.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend que l'OMS n'apporte aucun élément de nature à contredire les affirmations contenues dans sa requête, et maintient tous ses arguments.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme avoir correctement appliqué l'article 1070.1 du Règlement du personnel en résiliant l'engagement du requérant, eu égard à la mauvaise qualité de son travail et à son inaptitude aux fonctions internationales. Cette décision, dictée par l'intérêt de l'Organisation, fut dénuée de toute partialité à son encontre.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été engagé par l'OMS en 1969 en qualité de médecin, au grade P.4. A ce titre, il fut affecté dans différents pays d'Afrique. En 1975, il fut mis au bénéfice d'un contrat de carrière au grade P.5. Il fut affecté comme professeur à l'École des sciences de la santé de l'Université de Niamey, au Niger; en octobre 1979, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération du Niger demanda son remplacement. En septembre 1980, il fut affecté au Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique (AFRO) à Brazzaville. En 1985, il fut affecté comme représentant de l'OMS au Gabon au grade P.6; en 1988, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération du Gabon demanda son rappel, à la suite d'une émission de la télévision du Gabon, dans laquelle il avait été accusé d'activités illicites. Le 28 décembre 1988, il fut affecté comme professeur et coordinateur à la faculté des sciences de la santé de l'Université de Bangui, en République centrafricaine.

Selon un rapport du directeur régional de l'OMS en date du 6 février 1991, la formation des médecins était mal assurée à la faculté. Le directeur régional demanda donc au requérant d'améliorer son travail. A la suite d'un rapport d'évaluation portant sur la période du 1^{er} décembre 1990 au 30 juin 1991, le directeur régional adressa le 29 novembre 1991 un avertissement au requérant en raison de ses prestations insuffisantes. Dans un rapport d'évaluation signé en juillet 1992, il a proposé un ajournement d'un avancement d'échelon à l'intérieur de la classe. Dans un autre rapport daté de juin 1993, il a recommandé un avancement d'échelon. Par lettre du 26 août 1993, le ministre de la Santé de la République centrafricaine demanda au directeur régional de procéder au remplacement du requérant au motif que celui-ci était inapte à établir de bonnes relations avec ses collaborateurs et les étudiants, que la moitié des activités inscrites dans ses termes de référence n'était pas exécutée, et que ses absences fréquentes du pays pour raisons de santé perturbaient le cours de la scolarité. Invité à fournir des observations, le requérant rejeta les reproches qui lui étaient adressés. Le directeur régional conseilla au Directeur général de résilier l'engagement du requérant en application de l'article 1070.1 du Règlement du personnel. Le Directeur général, suivant cet avis,

notifia au requérant le 11 février 1994 sa décision de mettre fin à son engagement.

Saisi par le requérant, le Comité régional d'appel recommanda le 30 novembre 1994 de rejeter son recours. La recommandation fut suivie par le directeur régional qui communiqua sa décision au requérant le 15 décembre 1994. Celui-ci se pourvut alors devant le Comité d'appel du siège contre cette décision. Par rapport du 30 novembre 1995, le Comité du siège recommanda de rejeter le recours. Par lettre du 4 janvier 1996, le requérant fut informé que le Directeur général avait accepté cette recommandation.

2. Le requérant demande que la décision du Directeur général soit annulée, que l'OMS soit astreinte à le replacer au moins dans [son] grade, qu'elle soit condamnée à lui payer le franc symbolique à titre de dommages-intérêts, ainsi que ses dépens. Il reproche à l'Organisation un détournement de pouvoir car son travail était satisfaisant; en réalité, il aurait été victime de manuvres destinées à contrecarrer sa candidature, soutenue par la République du Bénin, au poste de directeur régional de l'OMS pour l'Afrique. Il aurait reçu le mémorandum du directeur du Programme de soutien du 22 octobre 1993, lui annonçant la recommandation de résilier son contrat, comme document ouvert, par l'intermédiaire du siège de la revue *Jeune Afrique* à Paris; il y voit une manuvre pour le détruire, alors qu'il était connu que sa candidature était en cours. Il en veut pour preuve une lettre strictement confidentielle et personnelle, adressée au ministre de la Santé de la République du Bénin -- que le Président de cet Etat lui a transmise en mai 1994 --, par laquelle le représentant de l'OMS au Bénin adressait au destinataire des copies de correspondances des gouvernements du Niger, du Gabon et de la République centrafricaine concernant le requérant, éléments d'information jugés opportuns par le directeur régional pour votre juste appréciation. Le requérant affirme qu'une même correspondance a été adressée aux chefs d'Etat et de gouvernement, et aux ministres de la Santé des Etats qui sont électeurs dans la région africaine de l'OMS pour le poste de directeur régional. Le requérant soutient en substance que la procédure de résiliation de son engagement aurait été utilisée abusivement, uniquement pour écarter un candidat redouté au poste de directeur régional. Il s'attache, en outre, à démontrer que la qualité de son travail aurait été bonne; la décision attaquée reposerait sur des faits manifestement inexacts

et violerait le droit de l'Organisation; il en veut pour preuve des appréciations élogieuses dont il aurait été l'objet à l'époque de la résiliation, notamment le rapport d'évaluation de juin 1993; l'Université de Bangui aurait été satisfaite de son travail et l'on ne saurait retenir une piètre qualité de ses services sans même demander l'opinion des personnes responsables de l'Université. En outre, son état de santé déficient -- il souffre de diabète et a besoin de soins -- rendrait la résiliation illicite, aux termes de la loi française, qui doit avoir son pendant dans l'Organisation. Ses problèmes de santé auraient aussi injustement influencé l'évaluation de ses services.

L'Organisation relève que la décision entreprise a été motivée par la seule qualité insuffisante des services du requérant, qui ne s'est pas améliorée malgré de nombreux avertissements. L'intérêt du requérant pour la fonction de directeur régional n'y est pour rien; la date des faits qu'il invoque dément aussi la thèse de la machination : l'émission de télévision au Gabon a eu lieu en 1988, soit bien avant le moment de l'élection du directeur régional, alors que la communication de l'information au sujet du requérant a eu lieu en 1994, après la résiliation de son contrat; c'est à la suite d'une inadvertance que le mémorandum du 22 octobre 1993 aurait été communiqué au requérant par l'intermédiaire de *Jeune Afrique*. L'état de santé du requérant ne l'aurait pas gêné dans sa carrière et serait totalement étranger à la résiliation du contrat; il n'aurait fait l'objet d'aucune mesure discriminatoire à cet égard.

3. Avant la résiliation de son engagement, le requérant était au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée.

Les articles 1070.1 et 1070.2 du Règlement du personnel de l'OMS ont la teneur suivante :

1070.1 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.

1070.2 Avant que la résiliation ne 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. S'il y a lieu de penser que le caractère non satisfaisant de ses services provient du fait que le membre du personnel est chargé de fonctions et de responsabilités qui dépassent ses capacités, sa mutation à un poste convenant mieux à ses aptitudes est prise en considération.

4. Une résiliation de contrat uniquement destinée à éliminer irrégulièrement un concurrent au sein de l'Organisation

ne serait pas conforme aux intérêts de l'Organisation et constituerait un détournement de pouvoir.

Sur ce point, la thèse du requérant manque toutefois en fait. Il n'y a pas d'indice sérieux permettant de retenir que les réactions négatives des autorités de trois Etats africains dans lesquels le requérant a été en activité auraient été suscitées par un ou plusieurs agents de l'OMS. L'envoi du mémorandum du 22 octobre 1993 par l'intermédiaire de la rédaction de *Jeune Afrique* est un incident fort regrettable dont il n'est cependant pas suffisamment établi ni qu'il serait dû à la volonté de nuire d'un agent de l'OMS ni qu'il aurait effectivement porté préjudice au requérant. Quant à la transmission en 1994 de la correspondance concernant le requérant à un ou à des Etats africains -- pour problématique qu'elle apparaisse dans sa forme --, elle peut s'expliquer par le souci de renseigner les Etats appelés à élire un nouveau directeur régional sur la situation exacte d'un candidat. De pareilles mesures d'information, volontaires ou non, ne permettent en tout cas pas d'en déduire que la résiliation n'aurait pas été dictée par l'insuffisance des services de ce fonctionnaire et par les besoins de l'Organisation.

La thèse du complot n'est donc pas établie.

5.Devant le Tribunal, le requérant s'est prévalu du diabète dont il souffre et des soins que requiert cette maladie.

Comme il ne prétend pas que cette affection l'empêcherait d'exercer une activité professionnelle, cette circonstance ne saurait en tout cas entraîner une prolongation de son contrat : voir le jugement 1494 (affaire Mossu), aux considérants 5 et 6.

Le requérant paraît soutenir que les absences dues à sa maladie seraient en réalité la cause de la résiliation de son engagement, ce qui serait une mesure discriminatoire inadmissible. Sur ce point également,

sa thèse manque en fait, car les insuffisances professionnelles retenues par l'Organisation sont en elles-mêmes étrangères à la maladie, et il n'est ni établi ni même rendu vraisemblable qu'elles auraient été influencées par son état de santé ou les soins que celui-ci a exigés.

6.a)Le requérant estime pouvoir réfuter les appréciations de l'Organisation en se fondant sur certains éléments.

Le fait qu'en juin 1993 il a bénéficié d'une évaluation relativement favorable n'exclut toutefois pas une appréciation différente émise sur la base de faits parvenus ensuite à la connaissance de l'Organisation. En effet, le requérant ne travaillait pas dans le cadre étroit de l'Organisation sous la surveillance régulière de ses supérieurs, mais était détaché comme coordinateur à l'Université de Bangui. Dès lors, l'Organisation ne s'est pas comportée de manière contradictoire et n'a pas violé les règles de la bonne foi en se prévalant de faits parvenus à sa connaissance -- sur l'intervention des autorités locales -- après l'établissement de ce rapport d'évaluation.

Le fait que le dossier ne contienne aucune appréciation de l'Université de Bangui -- de ses dirigeants, professeurs ou étudiants -- quant à la valeur des travaux du requérant ne saurait être tenu pour une lacune décisive, empêchant l'Organisation de se prononcer. En effet, la prise de position de l'Etat concerné était sans doute décisive pour la décision de l'OMS de retirer son agent; elle permettait aussi de supposer qu'elle correspondait à la réalité et à l'appréciation des autorités responsables de la santé publique.

b)Au fond, la décision attaquée repose sur un ensemble considérable de charges. La République centrafricaine était le troisième Etat africain à demander à l'OMS le rappel de son agent, en raison de ses services ou de sa conduite. L'activité exercée à Bangui avait fait l'objet de rapports d'évaluation défavorables pour les années 1990-91 et 1991-92. Des avertissements ont été adressés au requérant par le directeur régional. Finalement, la République centrafricaine a fondé sa demande sur un rapport circonstancié.

Le requérant a pris position en contestant dans l'ensemble ce qui lui était reproché. Il est superflu de relater dans le détail tous les manquements retenus à l'encontre du requérant. Il résulte des pièces du dossier, et notamment des rapports du Comité régional d'appel et du Comité d'appel

du siège, que le Directeur général s'est fondé sur des éléments de preuve sérieux et qu'il n'a pas abusé de son pouvoir en retenant les faits constatés et en en déduisant que les services insuffisants justifiaient une résiliation du contrat dans l'intérêt de l'Organisation. Après les trois échecs essuyés par le requérant dans les pays africains où il fut délégué, il n'était certainement pas abusif de la part de l'Organisation de ne pas s'exposer encore aux dangers résultant d'une continuation des rapports contractuels avec le requérant.

c)En règle générale, un licenciement pour services professionnels insuffisants ne peut intervenir qu'après un vain avertissement adressé au fonctionnaire, comme l'exige, par exemple, l'article 1070.2 du Règlement du personnel de l'OMS. En revanche, il n'est pas nécessaire que l'avertissement indique le risque de licenciement ni qu'il y ait similitude entre les insuffisances anciennes ayant motivé l'avertissement et celles constatées par la suite : voir le jugement 1546 (affaire Randriamanantenasoa), au considérant 18.

L'Organisation a respecté cette exigence. Le licenciement n'a été notifié qu'après de vains avertissements.

7.Le rejet des conclusions principales entraîne celui des conclusions tendant au paiement d'une indemnité et de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner