

QUARANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SHALEV

Jugement No 354

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 Shalev, Moshe-Amram, le 12 septembre 1977, régularisée le 14 octobre 1977, la réponse de l'Organisation, en date du 16 novembre 1977, la réplique du requérant, en date du 30 mars 1978, et la duplique de l'Organisation, en date du 25 mai 1978;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 10.2 du Statut du personnel de l'UNESCO, et les dispositions 104.6, 109.3 et 110.1 du Règlement du personnel de l'UNESCO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. Le sieur Shalev, de nationalité israélienne, a été engagé en 1963 par l'UNESCO comme membre du personnel hors siège et affecté au Nigéria dans le cadre d'un projet du Fonds spécial des Nations Unies; il a été mis au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an au grade P.4; son engagement a été par la suite successivement prolongé à seize reprises, la dernière prolongation venant à échéance le 31 juillet 1976, date à laquelle les services de l'intéressé à l'UNESCO ont pris fin.

B. Le 1er août 1964, le requérant a été muté du Nigéria à Bamako (Mali) et, le 1er octobre 1970, à Bujumbura (Burundi); à cette dernière date, l'intéressé a été promu au grade P.5 et, le 21 février 1974, au grade D.1, en qualité de conseiller technique principal. En 1975, le requérant a été rappelé au siège.

C. Le 5 mars 1975, le sieur Shalev a adressé, avec copie au Directeur général, une lettre à M. Kaboré, alors Directeur de la Division de la formation des personnels de l'éducation au Département de l'enseignement supérieur et de la formation des personnels d'éducation; cette lettre contenait des accusations graves dirigées notamment contre son destinataire dont elle disait qu'il avait préparé "une collusion raciste anti-sémite" et avait pris des mesures de nature à "pervertir monstrueusement la justice". Après un long échange de correspondance entre l'Administration et le requérant, celui-ci a été avisé le 28 mai 1975 par le directeur du Bureau du personnel de la décision du Directeur général de constituer un comité spécial d'enquête en le priant de se rendre au siège aux fins de l'enquête en question; à la même occasion, l'intéressé a été informé que le gouvernement du Burundi avait demandé son rappel et que son départ de ce pays devait donc être considéré par lui comme étant définitif.

D. Le Comité spécial d'enquête a été chargé de faire rapport au Directeur général : "1) sur les faits et circonstances ayant amené M. Shalev à formuler les accusations contenues dans ses lettres du 5 mars 1975 à M. Kaboré et au Directeur général ... 2) sur les faits qui ont conduit les autorités du Burundi à demander le rappel au siège de M. Shalev". Tout en estimant que l'intéressé était convaincu qu'il était victime d'une machination, le Comité spécial d'enquête a considéré que les accusations portées par le sieur Shalev étaient injustifiées; quant à la demande de rappel, le Comité l'a attribuée au fait que le sieur Shalev avait continué d'appliquer les directives de l'ancien ministre de l'Education nationale et n'avait pas accepté le changement d'orientation voulu par le nouveau.

E. Au vu de ces conclusions, le Directeur général a décidé de soumettre le cas du requérant à un comité mixte de discipline; ce comité, estimant en particulier que l'attitude de l'intéressé, "bien qu'elle puisse s'expliquer par certaines circonstances atténuantes", n'avait pas été conforme à celle que doit avoir un membre du secrétariat de l'UNESCO, a recommandé que le sieur Shalev soit rétrogradé de D.1 à P.5, recommandation qui a été acceptée par le Directeur général, ce dont le requérant a été avisé le 13 octobre 1975.

F. L'intéressé a contesté la décision à lui communiquée le 13 octobre 1975; cette décision lui ayant été confirmée le 21 du même mois, le requérant s'est porté devant le Conseil d'appel, lequel, le 4 juin 1976, a émis l'avis, accepté par le Directeur général, que l'appel n'était pas recevable faute d'avoir été formé dans le délai prescrit.

G. Le 25 juin 1976, le Directeur du Bureau du personnel a informé le sieur Shalev de la décision du Directeur général de ne pas renouveler son engagement de durée définie au-delà du 31 juillet 1976, date d'expiration de son dernier contrat. Le requérant a contesté cette décision le 6 juillet 1976; ladite décision ayant été confirmée le 27 juillet, le sieur Shalev s'est pourvu devant le Conseil d'appel qui, le 23 mai 1977, a recommandé que le recours soit rejeté; le Directeur général a accepté cette recommandation et l'a fait savoir au requérant par une lettre en date du 15 juin 1977. C'est contre la décision définitive contenue dans cette dernière communication que le sieur Shalev se pourvoit devant le Tribunal de céans.

H. Estimant qu'il y a eu prise en considération de faits inexacts et que des conclusions erronées ont été tirées du dossier, que des éléments essentiels n'ont, par contre, pas été pris en considération, qu'en s'inspirant de "motifs étrangers à l'intérêt de l'Organisation", le Directeur général a fait que sa décision soit viciée en ce qu'elle constitue un détournement de pouvoir, enfin, que le non-renouvellement du contrat du requérant constituait en réalité un licenciement disciplinaire déguisé effectué au mépris des règles de procédure applicables, le sieur Shalev demande à ce qu'il plaise au Tribunal : d'annuler la décision du Directeur général de ne pas renouveler son contrat; d'ordonner à l'UNESCO de le réintégrer dans un poste correspondant à son grade et à ses qualifications; de dire qu'il aura droit à son traitement à partir du 31 juillet 1976 jusqu'à sa réaffectation; subsidiairement, d'allouer au requérant une indemnité correspondant à cinq années de traitement brut; quelle que soit, enfin, la décision du Tribunal, de mettre à la charge de l'UNESCO les dépens exposés par l'intéressé, y compris une participation aux honoraires de son avocat.

I. Dans ses observations, l'Organisation déclare que le non-renouvellement du contrat de durée limitée du requérant s'inscrit dans le cadre de la disposition 104.6 du Règlement du personnel qui dit expressément que le titulaire d'un tel contrat ne saurait invoquer un quelconque droit à une prolongation ou à une transformation, éventualités qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Directeur général et que, en l'occurrence, la manière dont ce pouvoir a été exercé n'est affectée d'aucun motif de censure que le Tribunal peut retenir en pareilles circonstances. L'Organisation affirme en outre que, loin d'avoir ignoré le dossier du requérant, le Directeur général l'a examiné avec soin et en a fait une juste appréciation qui l'a conduit, dans l'intérêt du service, à ne pas renouveler l'engagement de l'intéressé. L'Organisation conclut donc à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer la requête mal fondée et de la rejeter.

CONSIDERE :

1. Le sieur Shalev défère au Tribunal administratif la décision du 25 juin 1976, par laquelle le Directeur général de l'UNESCO a décidé de ne pas renouveler, le 31 juillet 1976, l'engagement de durée définie dont il était titulaire et qui expirait à cette dernière date, ensemble la décision du 15 juin 1977, par laquelle la même autorité a maintenu sa décision après avis du Conseil d'appel.

2. Aux termes de la disposition 104.6 du Règlement du personnel concernant "les engagements de durée définie",

"(a) Un engagement de durée définie est un engagement pour une période continue d'un an au moins, se terminant à une date indiquée dans la lettre d'engagement.

(b) Un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer; et, sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité."

Il résulte des termes mêmes de cette disposition que le renouvellement ou le non-renouvellement d'un engagement de durée définie relève du pouvoir d'appréciation qui appartient au Directeur général de l'Organisation.

L'existence de ce pouvoir exclut, pour l'agent intéressé, tout droit au renouvellement de son contrat et, d'autre part, limite, en cas de non-renouvellement, l'étendue du contrôle du Tribunal administratif. En effet, le pouvoir d'appréciation du Directeur général ne peut être censuré par le juge que si la décision de non-renouvellement émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées.

3. Le requérant soutient essentiellement en l'espèce que la décision attaquée est, en fait, la conséquence d'une

décision antérieure du Directeur général du 13 octobre 1975, le rétrogradant, à titre disciplinaire, du grade D.1 au grade P.5.

Si l'Organisation réplique que ladite décision est devenue définitive à défaut de recours dans le délai légal, cette circonstance, qui s'oppose à ce que le juge puisse prononcer son annulation (qui n'est d'ailleurs pas demandée), ne saurait, en revanche, faire obstacle à ce que le Tribunal recherche si le Directeur général, pour prendre la décision attaquée, ne s'est pas principalement fondé sur la sanction disciplinaire dont le sieur Shalev avait été l'objet le 13 octobre 1975, autrement dit, si la décision de non-renouvellement du contrat ne constitue pas, en réalité, une nouvelle sanction disciplinaire en raison des mêmes faits, ce qui constituerait une erreur de droit.

Quand le Directeur général examine s'il convient pour lui de renouveler ou de ne pas renouveler le contrat d'un fonctionnaire, il lui appartient de rechercher si le renouvellement est dans l'intérêt de l'Organisation au sens large du terme, notamment en tenant compte de tous les éléments figurant au dossier de l'intéressé, de l'ensemble des notes attribuées à ce dernier depuis son entrée au service et des appréciations de toute nature formulées à son égard.

Spécialement, au cas où le fonctionnaire a, au cours de son service, été frappé d'une mesure disciplinaire, le Directeur général doit établir une balance entre cet élément défavorable et les autres éléments favorables pouvant être retenus en faveur de l'intéressé et prendre sa décision en conscience, dans le seul intérêt de l'Organisation. Il faut, en effet, nettement distinguer le fait de prendre à l'égard d'un agent une mesure disciplinaire déguisée, ce qui est illégal, et le fait de tenir compte, comme élément d'une décision de portée différente, de la circonstance qu'au cours de sa carrière, l'intéressé s'est vu infliger une sanction disciplinaire, ce qui est un élément parfaitement légitime, sauf circonstance exceptionnelle.

La distinction entre ces deux hypothèses n'est pas aisée, mais il faut remarquer que la sanction disciplinaire déguisée relève du détournement de pouvoir et doit être établie par les pièces du dossier.

En l'espèce, ayant à décider s'il devait renouveler le contrat d'engagement du sieur Shalev, le Directeur général affirme qu'il s'est livré à un examen complet du dossier du requérant et qu'il a tenu compte de l'ensemble des éléments, favorables ou défavorables, pouvant être retenus en ce qui le concerne. Sa décision, en tant qu'elle est fondée sur des appréciations de fait, échappe à la compétence du Tribunal administratif.

Il ne ressort pas, d'autre part, des pièces du dossier, qu'elle soit susceptible d'annulation pour l'un des motifs que ce dernier a le pouvoir de censurer. Notamment, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Il résulte de ce qui précède, et abstraction faite des considérations invoquées sans rapport avec le présent litige, que la requête susvisée du sieur Shalev, dont aucun des moyens la concernant n'est fondé, ne peut qu'être rejetée.

Aucune faute n'étant relevée à l'encontre de l'Organisation, les conclusions à fin d'indemnité doivent également être rejetées.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 novembre 1978.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet

