

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire DICANCRO

Jugement No 427

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par le sieur Miguel Dicancro, le 28 février 1980, la réponse de l'Organisation en date du 10 juin 1980, la réplique du requérant du 16 juillet 1980 et la duplique de l'Organisation du 15 septembre 1980;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1 du Statut du personnel, les dispositions 110.8, 650, 1030, 1040, 1110.1, 1110.4, 1120, 1130 et 1230.1.2 du Règlement du personnel de la PAHO et les dispositions II.9.230-240 du Manuel de l'OMS;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le Dr Dicancro est entré au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, le 16 février 1965 en qualité de médecin de grade P.4. Son engagement, d'une durée de deux ans, fut renouvelé en 1967. Il démissionna en mai 1967, mais fut réengagé au grade P.5 en juin 1968, et il bénéficia par la suite de prolongations successives de son contrat d'engagement. Affecté d'abord au siège de Washington, il fut ensuite l'agent de liaison de l'Organisation avec le FISE au Chili (1973-juin 1975), puis coordonnateur de programmes au Pérou (juillet 1975-juin 1977) et enfin, après la suppression de ce poste, médecin affecté au Bureau de Lima. Le requérant avait en effet refusé une réaffectation à El Paso (Texas). Entre-temps, à l'approche des élections au poste de Directeur de la PAHO, la candidature du Dr Dicancro avait été proposée par le gouvernement de son pays, l'Uruguay, et, le 31 août 1978, le requérant, à ce titre, adressa avec quatre cocandidats, un câble aux trente-deux Etats membres de la PAHO leur proposant un programme, signalant la "crise grave" de la direction de l'Organisation et insistant sur la nécessité d'un changement de direction. Le 16 octobre 1978, le Directeur ayant été réélu notifia au requérant une accusation de faute grave. Toutefois, au vu des explications données par celui-ci, le Directeur lui signifia le 8 décembre 1978 que son attitude rendait impossible toute future collaboration féconde entre lui et la direction et qu'il serait contraire aux intérêts de l'Organisation de maintenir son engagement. Il le plaçait en conséquence en congé avec traitement du 15 décembre 1978 au 30 juin 1979 et lui annonçait qu'après cette dernière date son contrat ne serait pas renouvelé.

B. Le requérant saisit le Comité d'enquête et d'appel d'un recours dirigé contre la décision en date du 8 décembre 1978. Il alléguait le parti pris, l'erreur de droit, l'examen incomplet des faits et l'abus de pouvoir. Le comité écarta à l'unanimité ces allégations du requérant. Cependant, trois membres recommandèrent sa réintégration sans indemnité, le remboursement de ses dépens et le retrait des accusations datées du 16 octobre 1978. Ils suggéraient aussi que des directives précises fussent élaborées en ce qui concerne les candidatures futures au poste de directeur. Les deux autres membres estimèrent que le Directeur général avait appliqué correctement la disposition 1040 du Règlement du personnel (fin des engagements temporaires) et que le recours devait être rejeté, sauf en ce qui concerne les accusations du 16 octobre 1978, qui devaient être retirées du dossier. D'autre part, le comité constata que le congé spécial avec traitement intégral n'avait pas été conforme à la disposition 650 relative à de tels congés. Par une lettre en date du 23 novembre 1979 - décision attaquée par la présente requête -, le Directeur de la PAHO avisa le requérant qu'il maintenait la décision de non-renouvellement de son engagement, mais qu'il acceptait de retirer les accusations de faute grave portées dans la lettre du 16 octobre 1978 et de contribuer pour 1.250 dollars aux frais exposés pour sa défense.

C. Le requérant déclare dans sa requête: a) que la réprimande infligée, le congé spécial et le non-renouvellement de l'engagement sont des mesures que seul le parti pris du Directeur à son encontre peut expliquer. Jusqu'à la nomination du directeur actuel en 1975, la carrière du requérant s'est déroulée de façon tout à fait satisfaisante.

Ensuite, tout a changé et le nouveau directeur a commencé à le persécuter en raison de ses activités syndicales, en l'"exilant" d'abord loin du siège principal, puis en supprimant son poste et enfin en l'accusant de faute grave parce qu'il avait fait acte de candidature au poste de directeur, alors que cette candidature, appuyée en des termes modérés, était tout à fait licite; b) que la décision contestée procède d'un examen incomplet des faits et a été prise en violation de la disposition 1230.1.2. Elle a été adoptée au mépris des règles de la procédure contentieuse et constitue un abus de pouvoir. Enfin, le Directeur a omis de considérer que le requérant l'avait informé de sa candidature, que le câble du 31 août 1978 était strictement dans le cadre de la campagne électorale et que ses états de service étaient satisfaisants. Les efforts du requérant pour se justifier ont été entravés de diverses façons. Enfin, il est patent que l'animosité du Directeur envers le requérant l'a entraîné à abuser de son pouvoir pour mettre fin à l'emploi de celui-ci; c) que la mise à pied du requérant au moyen d'un congé spécial a contrevenu à la disposition 650 du Règlement du personnel, cette disposition ne prévoyant pas qu'il soit possible d'utiliser le congé spécial comme sanction.

D. Le requérant demande au Tribunal de céans d'ordonner : 1) sa réintégration dans un poste de grade P.5 avec un engagement de cinq ans; 2) le versement d'une indemnité égale aux gains qu'il a perdus du fait de l'interruption de sa carrière et le rétablissement de ses droits à pension pendant cette interruption; 3) le remboursement des frais qu'il a exposés pour sa défense; 4) la réparation du préjudice porté à sa réputation et à sa carrière; 5) une indemnité au titre du préjudice moral souffert.

E. Dans sa réponse, l'Organisation rappelle qu'en vertu de la disposition 1040 du Règlement du personnel, développée par les paragraphes 230-240 de la section 9 du Manuel, un engagement de durée déterminée prend fin moyennant un préavis d'un mois au minimum et de trois mois normalement avant l'expiration du contrat. L'Organisation n'a pas à donner de motif, mais le chef immédiat de l'intéressé doit les lui donner s'il en fait la demande. Une décision de non-renouvellement d'engagement relève par conséquent du pouvoir discrétionnaire du Directeur général. Les motifs essentiels de la décision, en l'espèce, sont la teneur même du câble du 31 août 1978, qui montre qu'une collaboration fructueuse entre la direction et le requérant était devenue impossible et, en outre, l'envoi par le requérant d'une copie de ce câble critiquant la direction au Comité de l'Association du personnel, alors que ce dernier n'a aucun rôle à jouer dans l'élection. Enfin, en 1976, le requérant avait refusé de remplir son rapport annuel, faisant ainsi acte d'insubordination. Le requérant ayant été avisé le 8 décembre 1978 que son contrat ne serait pas renouvelé à son expiration le 30 juin 1979, la décision est entièrement conforme aux dispositions pertinentes du Règlement. En ce qui concerne le congé spécial, la disposition 650 exigeait qu'elle soit prise "dans l'intérêt de l'Organisation ou pour d'autres raisons valables". La défenderesse soutient qu'en l'espèce, il était nécessaire de protéger les intérêts de l'Organisation contre l'attitude hostile adoptée par le requérant envers le secrétariat. La défenderesse signale que le requérant soutient à tort qu'une réprimande lui a été infligée : aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre. Seules des accusations de faute grave ont été portées à son attention. De même, ses allégations au sujet d'un parti pris sont sans fondement : le prétendu "exil" au Chili a été décidé par le directeur précédent. Quant aux affectations ultérieures, le Comité d'enquête et d'appel a constaté qu'elles étaient motivées objectivement par des considérations de politique intérieure et par les difficultés budgétaires. Elle nie catégoriquement qu'il y ait eu la moindre répression des activités syndicales du requérant, qui au surplus n'a jamais eu de mandat de délégué syndical. La défenderesse conteste qu'elle ait omis des faits essentiels : peu importe que le requérant ait informé le Directeur de sa candidature, ce fait étant sans pertinence et n'ayant rien à voir avec la communication du 16 octobre 1978 ni avec la décision du 8 décembre 1978. Ce qui était pertinent, c'était l'hostilité vis-à-vis de la direction, qui ressortait du câble. Le Directeur n'a pas tiré de conclusion erronée à cet égard, car ce câble critiquait durement la politique régionale en matière de santé et la direction de l'Organisation. Enfin, il n'a pas estimé à tort que le câble avait outrepassé les limites d'une déclaration de candidature, puisqu'il a porté les critiques du requérant et la prétendue nécessité d'un changement de direction à l'attention des chefs d'Etat, ministères des Affaires étrangères et ministères de la Santé des trente-deux Etats membres, et qui plus est, à l'Association du personnel. D'autre part, le Directeur a tenu compte de l'ancienneté et des états de service du requérant, sinon il aurait pris des mesures plus sévères encore. Enfin, la défenderesse considère comme dénuées de tout fondement les allégations du requérant au sujet des violations de la procédure, car le requérant a eu une entière possibilité de s'expliquer, y compris devant le Comité d'enquête et d'appel, et il a eu accès aux pièces nécessaires à la préparation de son dossier. Il n'y a eu aucun abus de pouvoir puisque le Directeur a fait simplement usage de son pouvoir discrétionnaire. L'Organisation conclut en conséquence au rejet de la requête.

F. Le requérant réplique que la défenderesse invoque à tort le fait qu'une copie du câble a été envoyée, confidentiellement d'ailleurs, au comité de l'Association, étant donné que le comité conseillait le requérant dans la défense de ses droits. Toute la réponse de l'Organisation est empreinte d'un esprit archaïque de répression de la

liberté d'expression. Une lecture attentive du rapport du Comité d'enquête et d'appel montre que le comité a parfaitement été conscient qu'il s'agissait d'une vengeance du Directeur. S'il est exact que la disposition 1040 confère un pouvoir discrétionnaire au Directeur, cela ne signifie pas qu'il puisse exercer ce pouvoir de manière arbitraire ou inéquitable. En invoquant comme seul motif l'envoi du câble incriminé, le Directeur a omis des faits essentiels, notamment que ce câble était dépourvu de malice et n'était nullement outrageant et qu'un candidat doit avoir le droit de critiquer la gestion de l'organisme dont il brigue la direction. L'affirmation que toute future collaboration féconde était devenue impossible est purement gratuite. L'argument de la défenderesse selon lequel elle a mis le requérant en congé spécial pour une raison valable n'est pas sérieux et fait abstraction d'une condition essentielle de l'application de la disposition 650, à savoir que l'intéressé doit être consentant. L'objet d'un tel congé est évidemment de rendre possibles le perfectionnement professionnel ou des recherches. En ce qui concerne son "exil" au Chili, le requérant déclare que son affectation dans ce pays était provisoire sous l'ancien directeur et qu'elle n'est devenue permanente que sous l'actuel directeur. Quel que soit le respect pour un lieu d'affectation, le fait d'être écarté du siège central des décisions à des fins punitives est effectivement un exil. Le requérant maintient que la communication du 16 octobre 1978 était une réprimande, sinon dans la forme, du moins dans l'esprit. Il souligne que s'il n'a jamais été un représentant élu du personnel, il a toujours pris une part très active aux activités syndicales. Le Directeur a omis des faits essentiels, notamment les états de service brillants du requérant et les explications que celui-ci lui a données en réponse à la lettre du 16 octobre 1978. Enfin, la défenderesse fait erreur en interprétant le câble comme un signe d'hostilité envers l'Organisation et une critique acerbe de l'administration. La teneur modérée de ce câble de distribution restreinte ne dépassait pas les limites normales d'une campagne électorale et, le Directeur une fois réélu, le requérant était tout disposé à admettre ce fait et à collaborer avec lui. En ce qui concerne la procédure, la défense de l'Organisation est peu convaincante, car il est indéniable qu'il n'y a pas eu d'enquête approfondie. Le requérant estime qu'il a prouvé que la décision repose sur des motifs erronés, qu'elle est entachée de préjudice et qu'elle a été prise en dehors d'un examen objectif des faits. Enfin, il soutient que la défenderesse commet une erreur en soutenant que le contrat qui la liait au requérant et qui est allé jusqu'à son terme a été exécuté: ce contrat était assorti des garanties que donnent le Statut et le Règlement du personnel, garanties dont l'inobservation porte atteinte au contrat.

G. Dans sa duplique, la défenderesse nie tout esprit de vengeance. Elle conteste le rapprochement que fait le requérant entre la communication du 16 octobre 1978 lui notifiant les accusations de faute grave portées contre lui et la décision du 8 décembre 1978 confirmant que son engagement ne serait pas renouvelé. Ce n'est pas la candidature du requérant qui a motivé les décisions prises, c'est son attitude hostile rendant impossible toute future collaboration, le requérant invoque la liberté d'expression, mais il oublie les obligations de retenue qu'impose la fonction publique internationale. L'intérêt de l'Organisation devant être en toute circonstance la considération primordiale. Le câble envoyé par le requérant montre qu'il a subordonné l'intérêt de l'Organisation à ses intérêts personnels et qu'il a enfreint ainsi le paragraphe 36 du chapitre IV du Rapport sur les normes de conduite dans la fonction publique internationale. L'Organisation estime qu'il y a eu un motif suffisant pour ne pas renouveler l'engagement et que cette décision n'a rien d'incompatible avec les droits et la dignité de l'homme, qu'elle respecte absolument. Elle rappelle à ce propos que le Comité d'enquête et d'appel n'a pas retenu les allégations de parti pris. L'interprétation que donne le requérant de la disposition 650 est erronée : l'une des raisons valables au sens de cet article est la nécessité de protéger les intérêts de l'Organisation. Le requérant se trompe également en soutenant que la communication du 16 octobre 1978 était une réprimande, car elle lui notifiait simplement les accusations portées contre lui, et elle signifiait que si les charges se révélaient fondées, elles entraîneraient l'application de la disposition 1110.1 et 1110.4, c'est-à-dire la révocation pour faute grave, conformément à l'article 1130. Or la procédure de réprimande est toute différente et ne prévoit pas que des accusations doivent préalablement être portées à la connaissance de l'intéressé. La réponse du 26 octobre 1978 du requérant montre bien qu'il n'a pas pris la communication pour une réprimande et, au vu de ses explications, le Directeur a renoncé à appliquer la révocation et s'est contenté de laisser venir l'engagement à expiration. Les allégations du requérant relatives à la répression de ses activités syndicales sont non seulement sans aucun fondement, mais encore elles sont irrecevables car elles n'ont pas été invoquées devant le Comité d'enquête et d'appel. Les allégations concernant de prétendus vices de procédure ne reposent sur rien et le fait est que le requérant a été pleinement entendu et que ses objections, notamment dans sa lettre du 26 octobre 1978, ont été examinées attentivement et qu'il en a été tenu compte. Enfin, il n'y a pas eu d'abus de pouvoir puisque le non-renouvellement d'engagement est une mesure prévue par le Règlement, ni inexécution du contrat d'engagement puisqu'il est allé jusqu'à son terme normal, sans diminution de grade, de traitement, de droit ou de rang.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ressortissant uruguayen âgé actuellement de 53 ans, a été employé pour la première fois par

L'Organisation en février 1965 sur la base d'un contrat de durée déterminée (deux ans) en qualité de médecin au grade P.4, comme représentant à Haïti. Il a démissionné en mai 1967 pour accepter en juin 1968 un nouvel engagement au grade P.5, comme représentant au Panama, en vertu également d'un contrat de durée déterminée. Depuis lors, il a occupé plusieurs postes analogues, son contrat ayant été prolongé à diverses reprises jusqu'à la notification à lui faite, le 8 décembre 1978, que l'engagement ne serait pas renouvelé lorsqu'il viendrait à expiration le 30 juin 1979. Par la même lettre, il était informé qu'il serait dégagé de ses obligations et placé en congé spécial avec plein traitement à compter du 15 décembre suivant. Telles sont les décisions qui font l'objet de la présente requête.

2. La première d'entre elles, le non-renouvellement du contrat, est une décision qui relève du pouvoir d'appréciation du Directeur et sur laquelle le Tribunal ne peut donc exercer qu'un pouvoir d'examen restreint. Il était dit, dans la lettre du 8 décembre, que la décision se fondait sur l'attitude que le requérant avait adoptée et qui "rendait impossible toute future collaboration féconde entre lui et la direction". Le requérant attaque cette raison, à première vue concluante, parce qu'elle serait due à la partialité manifestée à son détriment par le Directeur ou à un examen incomplet des faits. Ces motifs, qui sont tirés de la disposition 1030 du Règlement du personnel, relèvent du pouvoir d'examen restreint du Tribunal et, s'ils sont établis, ils autorisent et obligent le Tribunal à annuler la décision principale de ne pas renouveler le contrat. Le Tribunal examinera séparément et à l'endroit voulu la décision de dégager le requérant de ses obligations alors que son contrat courait encore.

3. Le Directeur, le Dr Acuña, avait été élu à sa charge en 1975. Le requérant soutient qu'il a fait preuve d'emblée de parti pris à son égard. Selon lui, l'administration s'est efforcée de diminuer l'importance du poste qu'il occupait alors et de le muter à des emplois de moindre importance; pour sa part, l'administration avance des considérations de politique intérieure et fait état de difficultés budgétaires. Le Tribunal n'examinera pas les incidents dans le détail. S'il semble que le requérant ait été traité avec beaucoup moins de bienveillance par le Directeur que par son prédécesseur, le Tribunal ne voit pas dans ces incidents, pris en soi, une preuve de partialité ou d'examen incomplet des faits.

4. Le mandat du Dr Acuña arrivait à expiration le 31 janvier 1979 et le Directeur brigait une réélection. En juillet 1977, plus d'un an avant la 20e Conférence sanitaire panaméricaine, durant laquelle l'élection devait avoir lieu, le gouvernement de l'Uruguay a proposé la candidature du requérant. Cinq des candidats dont le requérant - les quatre autres ayant été présentés par le gouvernement de la Jamaïque, de l'Equateur, du Panama et du Venezuela - adoptèrent une attitude commune. Le 31 août 1978, ils envoyèrent un câble aux trente-deux Etats membres dont les voix décideraient de l'élection. Dans leur message, ils demandaient l'appui de chaque gouvernement "face à la nécessité d'un changement à la direction" du Bureau. Ils se disaient "profondément inquiets des conséquences de la confrontation opposant les autorités et le personnel". La plus frappante des cinq propositions expresses qu'ils formulaient (le Tribunal examinera plus loin les quatre autres) consistait à garantir "le respect mutuel entre les autorités et le personnel sur la base de la stricte observation du Statut et du Règlement du personnel". Le Tribunal infère du dossier que cette critique à l'encontre du Dr Acuña a joué un rôle significatif dans l'élection, qui a eu lieu le 27 septembre 1978. Le Dr Acuña a été réélu, mais seulement par dix-huit voix contre quatorze. Après l'élection, le représentant du gouvernement de l'Uruguay s'est dit préoccupé par la possibilité de représailles envers le requérant. Plusieurs autres représentants ont demandé instamment au Dr Acuña d'écarter d'éventuelles récriminations et de faire régner la paix et la stabilité au sein du secrétariat.

5. L'article 1 du Statut du personnel expose en termes généraux les devoirs, les obligations et les privilèges des membres du personnel. En voici quelques paragraphes :

"1.5 Les membres du personnel doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de membre de l'administration internationale. Ils ont le devoir d'éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique qui pourraient avoir une influence défavorable sur leur statut..."

"1.6 Les membres du personnel doivent observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. Sauf à titre officiel ou avec l'autorisation du Directeur général, ils ne doivent communiquer à qui que ce soit un renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et qui n'a pas été publié. A aucun moment et en aucune façon, ils ne doivent se servir, dans leur intérêt propre, de renseignements qui sont parvenus à leur connaissance par suite de leur situation officielle..."

"1.8 Tout membre du personnel qui pose sa candidature à une fonction publique de caractère politique doit donner sa démission du Secrétariat."

Quant à la disposition 110.8 du Règlement du personnel, elle qualifie de "faute grave" :

- "1. toute faute commise par un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles;
2. tout acte commis par un membre du personnel en dehors de ses fonctions officielles et de nature à discréditer le Bureau aux yeux du public;
3. tout acte par lequel l'intéressé utiliserait ou tenterait d'utiliser indûment sa situation officielle pour s'assurer un avantage personnel;
4. toute violation des termes du serment ou de la déclaration auquel il a souscrit."

6. Le 16 octobre 1978, le Directeur a adressé au requérant une lettre dans laquelle il disait que la participation du requérant à l'envoi du câble du 31 août appelait de toute urgence la prise de mesures disciplinaires à son encontre. A la lumière de l'article 1, tout membre du personnel qui entend présenter sa candidature doit, écrivait le Directeur, "démissionner s'il souhaite employer les méthodes que vous avez utilisées pour influencer les Etats membres". La lettre poursuivait ainsi :

"Considérant qu'il n'y a pas de circonstance atténuante qui puisse diminuer la gravité de votre conduite et comme rien ne justifierait que l'on renonce à prendre des sanctions appropriées et à mettre fin à vos services pour cause grave ..., nous vous signifions par la présente les accusations mentionnées ci-dessus et les mesures qui seront prises à cet égard."

Finalement, le requérant était informé qu'il avait huit jours pour "répondre à ces accusations". Cette lettre appelle trois observations.

7. Premièrement, la lettre ne met pas en cause le fait que le requérant a fait acte de candidature. On peut donc présumer qu'il est parfaitement correct, pour les candidats, de solliciter l'appui des Etats membres; le requérant déclare du reste, sans s'attirer de démenti, que le Directeur l'a fait lui-même. Dans cette optique, le candidat est fondé à publier en quelque sorte un manifeste électoral. S'il désire lancer un appel aux votants en arguant qu'une modification à la direction est nécessaire, il doit avoir les coudées franches pour critiquer la direction en fonction. Toutefois, peut-on se demander, ne sera-ce pas très embarrassant si l'un des candidats est le directeur sortant et l'autre un membre de son personnel ? La réponse, c'est qu'il s'agit d'une question à traiter dans le Statut du personnel. Celui-ci pourrait interdire aux membres du personnel de poser leur candidature, ou restreindre leurs activités s'ils la posent. Mais, en l'absence de toute disposition expresse, le membre du personnel est en droit de penser qu'il n'est tenu que par les règles de la bienséance, que tous les candidats doivent observer; sans cela, le processus électoral serait inéquitable. Le raisonnement de l'Organisation, tel qu'il ressort du dossier, n'était pas l'argument avancé dans la lettre du 16 octobre, à savoir que le requérant aurait dû démissionner. Aucune suggestion en ce sens ne lui avait été faite au préalable ni par le Directeur, ni par quelqu'un d'autre et, de l'avis du Tribunal, la fonction du Directeur n'est pas "une fonction publique de caractère politique" au sens de l'article 1.8 du Statut du personnel. Ce qui s'est passé après l'élection, ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 ci-dessus, ne donne pas à penser que l'un des trente-deux électeurs ait estimé incorrecte la façon d'agir du requérant. En fait, le dossier ne contient aucun élément établissant que quelqu'un aurait partagé l'opinion du Directeur à ce sujet.

8. Deuxièmement, l'article 1, qui est le seul qui pourrait être invoqué pour critiquer le comportement du requérant, décrit une attitude générale et ne vise pas à régler le comportement des fonctionnaires dans des situations spéciales. Il est inutile que le Tribunal s'étende sur l'application de l'article en l'occurrence. Il lui suffira de dire que la signature, par le requérant, du câble du 31 août ne saurait être considérée raisonnablement comme constituant une faute grave, quelle qu'elle soit, et cela que les dispositions de l'article aient été respectées strictement ou non; aussi est-il presque ridicule de dire qu'il y a eu là un manquement aux normes de conduite si grave qu'il justifiait le licenciement. La lettre du 16 octobre ne précise pas sous laquelle des quatre rubriques de la définition de la faute grave l'activité du requérant devrait entrer. Il apparaît au Tribunal que la seule que l'on puisse estimer applicable est la deuxième, à savoir tout acte "de nature à discréditer le Bureau aux yeux du public". Le requérant soutient que le câble ne visait pas "à critiquer l'Organisation sur un point particulier, ou ses organes directeurs, ou encore la personne du Directeur", mais qu'il "entendait exprimer le désir de perfectionner l'Organisation". Cela n'est pas absolument convaincant. Pour le Tribunal, le câble critique le Directeur; à tout le moins, il sous-entend que le fait que le Directeur n'avait pas réussi à appliquer strictement le Statut et le Règlement du personnel avait provoqué une confrontation avec le personnel. Mais critiquer le Directeur n'est pas nécessairement critiquer l'Organisation et,

même si cela était, on ne saurait soutenir qu'une organisation ne peut pas être critiquée sans être en même temps discréditée. La deuxième rubrique de la définition de la faute grave n'a pas pour but d'empêcher des critiques envers l'Organisation; elle vise les actes qu'un membre du personnel peut commettre en tant que particulier et qui sont déplorables au point de jeter aux yeux du public le discrédit sur l'organisation à laquelle il appartient.

9. A cet égard, l'administration insiste avec force dans son argumentation sur l'envoi par le requérant, le 5 septembre 1978, d'une copie du câble du 31 août au Comité de l'Association du personnel. Comme l'Organisation le fait valoir à juste titre, cette mesure "ne peut se justifier dans le cadre du processus électoral". On ne peut toutefois affirmer qu'elle est contraire aux dispositions de l'article 1 et, sans l'aide de cet article, il n'y a pas l'ombre d'une base pour une accusation de faute grave. On ne peut reprocher au requérant d'avoir communiqué au Comité de l'Association les questions qui se posaient à l'occasion des élections, étant donné surtout que la principale d'entre elles concernait les relations avec le personnel. Il n'est pas dit que le comité aurait donné de la publicité à ce document.

10. Troisièmement, la lettre du 16 octobre était des plus incorrectes et le Directeur n'aurait pas dû l'envoyer. Selon la thèse de l'administration, elle était "une simple notification d'accusation de faute grave". C'est là décrire ce qui aurait dû être, non la réalité. Le passage cité au paragraphe 6 ci-dessus suffit à montrer que le Directeur s'était mis en tête, sans entendre ce que le requérant avait à dire, non seulement qu'il y avait eu faute grave, mais encore que rien ne pouvait atténuer le recours à cette sanction extrême qu'est le licenciement.

11. Le Directeur s'était donc placé dans l'impossibilité de prendre une décision valable sur la question de la faute grave. Il n'était toutefois pas nécessaire de le faire. Le requérant ayant réfuté l'accusation de façon appropriée le 26 octobre, le Directeur lui a écrit le 8 décembre pour lui dire qu'"aux lieu et place de toute autre mesure, j'ai décidé de vous dégager de toutes vos obligations et de vous placer en congé spécial avec plein traitement à compter du 15 décembre 1978 et jusqu'à l'expiration de votre nomination actuelle de durée déterminée, à savoir le 30 juin 1979, date à laquelle votre engagement prendra fin". Il avait donc renoncé à licencier le requérant. A la place de cette mesure, le Directeur atteignait un résultat qui devait être presque aussi satisfaisant pour lui que si sa tentative avait été couronnée de succès. La seule différence, c'est que l'Organisation devait payer à l'intéressé six mois de traitement pour rien. Il s'agit donc de savoir si le Directeur général s'était mis dans l'impossibilité d'aboutir à une décision impartiale en s'engageant dans une autre voie, à savoir mettre un terme aux services du requérant par le non-renouvellement de son contrat.

12. Le Tribunal conclut que le Directeur s'était bien mis dans cette impossibilité. On peut en effet raisonnablement déduire de ses actes qu'il ressentait vivement que le requérant se fût porté candidat contre lui à l'élection, où lui, le Directeur, avait frôlé la défaite. Ce qui a été dit après l'élection (voir le paragraphe 4 ci-dessus) prouve que son ressentiment s'était manifesté et qu'il avait été remarqué à ce moment. L'accusation de faute grave est si dénuée de sens et l'insistance mise par le Directeur, avant d'avoir entendu la défense de l'accusé, à s'en servir comme motif de renvoi est si manifeste que le ressentiment fournit la seule explication possible. En conséquence, le Tribunal ne peut estimer que la lettre du 16 octobre est celle d'un homme qui pouvait se prononcer sereinement sur la conduite du requérant, à propos soit d'une accusation entraînant des sanctions disciplinaires, soit d'une appréciation de l'utilité future de l'intéressé pour l'Organisation. Les deux décisions communiquées dans la lettre du 8 décembre sont liées et pèchent toutes deux par partialité.

13. Si l'on examine séparément les deux décisions, on constate que chacune d'elles est aussi attaquée pour un autre motif : la décision de placer le requérant en congé spécial, parce qu'elle repose sur une interprétation incorrecte de la disposition 650 du Règlement du personnel et la décision de ne pas renouveler le contrat, parce qu'elle se fonde sur un examen incomplet des faits. Le Tribunal va examiner ces motifs car les questions qu'il convient d'étudier à cet égard sont pertinentes sous l'angle de la réparation demandée par le requérant.

14. Il est dit à la disposition 650 du Règlement du personnel qu'"un congé spécial, soit avec traitement intégral ou partiel, soit sans traitement, peut être accordé pour des activités de formation ou de recherche dans l'intérêt du Bureau ou pour d'autres raisons valables". Le terme utilisé est "accordé" et non pas "imposé". Comme le Comité d'enquête et d'appel a conclu à juste titre, la disposition a pour objet "d'accéder au désir d'un fonctionnaire disposé à accepter la mesure". Elle n'habilite pas le Directeur à ordonner un congé spécial pour une raison qu'il estime valable; c'est le membre du personnel qui doit avancer sa raison et ce n'est qu'alors que le Directeur a le pouvoir de se prononcer sur sa validité. La décision "de vous placer en congé spécial", ainsi qu'il est dit dans la lettre du 8 décembre, doit donc être annulée pour ce motif également. Cela ne signifie évidemment pas qu'il soit interdit au Directeur de suspendre un fonctionnaire. C'est un pouvoir qui lui est expressément conféré par la disposition 1120

du Règlement du personnel en attendant les résultats d'une enquête sur les faits. En recourant à la disposition 650 du Règlement du personnel, le Directeur essayait de faire illicitement ce qu'il aurait pu faire régulièrement en vertu de la disposition 1120 s'il n'avait pas abandonné l'accusation de faute grave.

15. Sur la question, plus vaste, du non-renouvellement, un grave problème surgit. Si un candidat se présentant contre le Directeur en fonction doit être libre de critiquer, en usant de termes modérés, les résultats de la gestion de son concurrent, on peut fort bien faire valoir, ce qui est le cas en l'espèce, que l'opposition manifestée au directeur réélu risque de gêner une collaboration féconde. Ainsi donc, une appréciation objective et impartiale aurait pu conduire à la conclusion à laquelle le Directeur est parvenu. Une conclusion en ce sens exercerait une influence sensible sur la réparation demandée par le requérant. Il faut donc examiner objectivement si, en décembre 1978, l'impossibilité de coopérer paraissait raisonnablement probable.

16. Lorsque le Comité d'enquête et d'appel s'est occupé du recours, il a demandé à l'administration si, en alléguant l'impossibilité de relations de travail fructueuses, elle se fondait uniquement sur le câble du 31 août; la réponse a été affirmative. Toutefois, dans l'exposé présenté au Tribunal, l'administration soutient également que le requérant n'avait pas rempli la formule de rapport annuel sur les services, qui lui avait été envoyée le 15 avril 1977. Le 14 juillet 1977, le requérant a écrit au président du Comité de l'Association du personnel pour lui demander son avis en la matière, en disant qu'il avait retenu le rapport "parce que je considère que mon supérieur actuel, en raison de la situation que nous connaissons, n'est probablement pas à même de formuler un jugement impartial". La "situation que nous connaissons" est une allusion aux difficultés mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus : à tort ou à raison, le requérant estimait qu'à ce moment déjà il était victime d'une certaine partialité et que son chef direct était l'un de ceux qui s'employaient à lui nuire. Le requérant ne paraît pas avoir été pressé de remplir la formule. Pour le Tribunal, ce n'est pas là une preuve significative d'absence de collaboration. Ce qui est significatif, c'est que l'on n'a pas trouvé de meilleure preuve alors que le requérant avait treize années de service et que, durant cette période finale et difficile, il n'y a pas trace d'un manquement à l'exécution des instructions qui lui ont été données et nul témoignage qu'il aurait agi sans grand enthousiasme.

17. Ainsi donc, il reste le câble, et le câble seulement. Selon l'administration, celui-ci "contenait une déclaration publique faisant état d'un désaccord fondamental avec l'application, par le Directeur, des politiques sanitaires régionales ainsi qu'une vigoureuse critique de l'administration de l'Organisation". De l'avis du Tribunal, c'est une façon exagérée de voir les choses. Il y a lieu de s'attendre à des généralités au sujet de "modifications à la direction" et d'une "meilleure application" dans un document de ce genre. Sur les cinq propositions précises énoncées dans le câble, la première et la quatrième ne concernent pas la politique générale de l'Organisation. Il n'y a rien dans le dossier pour expliquer ce qui est en jeu dans la troisième. Le "désaccord fondamental avec l'application, par le Directeur, des politiques sanitaires régionales" se ramène au fait qu'une décentralisation est préconisée dans cette proposition. Sauf en ce qui concerne les relations avec le personnel, mentionnées dans la cinquième proposition, il n'y a pas de vives critiques. On peut évidemment inférer de ce câble, ce qui est inévitable dans un manifeste électoral, que les choses iraient beaucoup mieux si l'un ou l'autre des signataires était directeur. Il n'est d'ailleurs pas très rare de trouver des subordonnés qui pensent ainsi et qui, pourtant, fournissent de loyaux services et sont prêts à coopérer. Quant à la cinquième proposition, il y a là certainement un facteur devant être dûment pesé dans une appréciation objective. Si le requérant s'était occupé de questions de personnel, ce facteur aurait pu peser très lourdement en sa défaveur, mais tel n'était pas le cas et un changement n'était guère probable. Il n'y a pas un seul point sur lequel on ait pu établir une opposition entre les sympathies du requérant et son devoir; il n'y a aucun trait, ni dans le caractère du requérant, ni dans ce qui ressort de ses états de service, qui l'aurait empêché d'accepter dans l'esprit voulu le résultat de l'élection. Il l'avait du reste promis dans sa réponse à la lettre du Directeur en date du 8 décembre. Dans une lettre au Directeur, il écrivait le 15 décembre que l'attitude qu'il avait adoptée avait été celle d'un candidat, que l'élection était terminée et qu'il estimait pouvoir maintenir des relations de travail fructueuses avec l'administration. Cette lettre est restée sans réponse.

18. Il est à présumer que l'Organisation avait intérêt à renouveler le contrat du requérant. Comme le Comité d'enquête et d'appel l'avait dit, son expérience et ses connaissances "pouvaient rester précieuses pour l'Organisation". On irait à l'encontre des intérêts de l'Organisation, ainsi que le comité l'avait également relevé, si les membres du personnel, qui ont toute latitude de poser leur candidature aux fonctions de directeur, ne se sentaient pas libres de le faire sans crainte de conséquences fâcheuses. Il fallait assurer la paix et la stabilité au sein du secrétariat, ce point avait été mis en évidence à la Conférence. Le requérant avait promis de collaborer. De l'avis du Tribunal, il serait impossible, sur la base de n'importe quelle appréciation objective de la situation, de justifier qu'une décision de payer le requérant pendant six mois pour ne rien faire au lieu de lui donner la chance de tenir sa promesse était dans l'intérêt de l'Organisation. En outre, le Tribunal estime qu'il apparaît hautement probable que le

requérant aurait servi l'Organisation utilement et loyalement pendant le reste de sa carrière.

19. Le requérant demande les réparations suivantes :

a) Premièrement, sa réintégration à un poste de grade P.5 en vertu d'un contrat de cinq ans. En se prononçant sur cette demande, le Tribunal doit prendre en considération non seulement le bien-fondé du cas, mais aussi l'effet pratique d'une réintégration dans les circonstances actuelles. Il conclut qu'une réintégration ne répondrait pas aujourd'hui aux intérêts de l'Organisation.

b) Deuxièmement, une indemnité "fondée sur la somme qu'il aurait reçue si son contrat avait été régulièrement renouvelé". Cette base n'est pas couramment utilisée dans les cas de non-renouvellement, car il faut toujours se souvenir qu'en pareille occurrence, le requérant a été privé non pas d'un droit contractuel, mais uniquement d'une espérance. En l'espèce, cependant, l'espérance était très solide, renforcée qu'elle était par une longue période d'excellents services utiles à l'Organisation et le Tribunal a donné les raisons qui l'amènent à penser que, si la carrière du requérant n'avait pas été ruinée par un acte de revanche personnelle, elle se serait poursuivie jusqu'à la fin de manière tout aussi avantageuse pour lui-même et pour l'Organisation. Dans ces circonstances exceptionnelles, le Tribunal conclut qu'il y a lieu d'accorder une entière compensation financière sur la base mentionnée. Le requérant devra appuyer sa demande par des chiffres détaillés et justifier également de tous les gains financiers qu'il a obtenus, ou qu'il aurait pu obtenir, dans un autre emploi. Le requérant demande également sous ce même chef que "la suspension de ses services décidée à tort n'affecte pas ses droits à pension". Le Tribunal n'a pas compétence pour émettre une injonction sous cette forme, mais il est loisible au requérant de demander réparation pour perte ou diminution de droits à pension, de même que pour perte de traitement et autres émoluments.

c) Troisièmement, le remboursement de ses dépens.

d) Quatrièmement et cinquièmement, il réclame réparation, sous l'un et l'autre chef de demande, pour tort moral en sus de la compensation de ses pertes financières. Cette prétention est justifiée dans les circonstances de l'espèce. Ce n'est pas un simple cas de non-renouvellement. Le requérant a été victime d'une accusation non fondée de faute grave, dont le Directeur l'avait reconnu coupable. La lettre par laquelle celui-ci abandonnait l'accusation ne la retirait pas ni ne contenait d'excuses et elle était rédigée comme si l'abandon de l'accusation était un acte de clémence; en outre, dans sa réponse au paragraphe 5.5 d), l'Organisation dit que le Directeur, en abandonnant l'accusation, avait tenu compte de l'ancienneté du requérant. Le recours illicite à la disposition 650 du Règlement du personnel donne l'impression que le requérant a été licencié sommairement. La lettre du 16 octobre, dans laquelle le Directeur conclut à une faute grave, n'a été retirée qu'après une recommandation à cet effet formulée par le Comité d'enquête et d'appel. Tous ces actes doivent avoir plongé le requérant dans une profonde détresse. Comme les tiers intéressés pouvaient naturellement partir de l'idée que le Directeur avait poursuivi dans cette voie en faisant preuve de sagesse et d'impartialité, ils ne pouvaient manquer de conclure que le requérant avait de quelque façon manqué à l'honneur dans la conduite de sa campagne électorale.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est admise, la décision du Directeur en date du 23 novembre 1979 est annulée et il est ordonné :

1. que le requérant remette à l'Organisation une demande de réparation détaillée, ainsi qu'il est dit au paragraphe 19 b) ci-dessus, que l'Organisation réponde dans les trente jours, qu'au cours de cette période, elle paie au requérant la somme qu'elle admettra devoir en vertu du présent jugement et que le solde éventuel soit soumis au Tribunal pour appréciation;

2. que le requérant fournisse à l'Organisation le mémoire des dépens raisonnablement exposés, que l'Organisation lui verse dans les trente jours le montant de tous les dépens qu'elle estimera avoir été engagés raisonnablement et que le solde éventuel soit soumis au Tribunal pour appréciation;

3. que l'Organisation paie immédiatement au requérant la somme de 20.000 dollars des Etats-Unis pour tort moral.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy,

Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy