

SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

Affaire PEREIRA DA CRUZ (No 2)

Jugement No 907

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce/accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ICITO/GATT), formée par M. Victor Pereira da Cruz le 11 décembre 1987, et régularisée le 17 décembre, la réponse du GATT en date du 29 janvier 1988, la réplique du requérant du 3 mars et la duplique du GATT datée du 12 avril 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 9.1 et 10.2 du Statut du personnel des Nations Unies, texte applicable au personnel du GATT;

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. Certains faits sur lesquels se fonde la requête sont résumés au paragraphe A et dans les considérants 1 à 4 du jugement No 807.

Par ce jugement, rendu le 13 mars 1987, le Tribunal a annulé la décision du Directeur général en date du 30 septembre 1985, confirmée le 27 mai 1986, de licencier le requérant pour suppression de poste et a renvoyé l'affaire au GATT pour nouvelle décision.

Le 31 mars 1987, l'Organisation communiqua au requérant sa décision de reprendre la procédure de licenciement et de mettre fin à son engagement, en vertu des dispositions de l'article 9.1 du Statut du personnel, pour services insatisfaisants, à compter du 31 mai 1986, date à laquelle l'intéressé avait cessé ses fonctions.

Le requérant introduisit un recours interne contre cette décision le 18 mai 1987. La Commission paritaire de recours recommanda, dans son rapport du 10 août 1987, de réintégrer M. Pereira da Cruz à un poste correspondant à ses qualifications professionnelles ou, à défaut, de lui offrir un règlement à l'amiable. Par lettre du 6 octobre 1987, qui constitue la décision attaquée, le chef du personnel informa le requérant que le Directeur général maintenait sa décision de licenciement mais était disposé à trouver un arrangement amiable. Des discussions ont suivi mais n'ont pu aboutir.

B. Le requérant soutient que les droits de la défense n'ont pas été respectés en raison du caractère secret de la procédure. L'Organisation a procédé à un nouveau licenciement sans effectuer des actes d'instruction complémentaires permettant à l'intéressé de faire valoir son point de vue et d'administrer les preuves de manière conforme aux règles élémentaires du droit administratif. Il n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur les différents griefs qui étaient faits à son encontre et qu'il ignorait. Notamment, les mémorandums les plus importants qui portent des accusations formelles et graves contre lui ne lui ont jamais été communiqués.

Il fait valoir en outre que le licenciement a été décidé en violation des dispositions réglementaires, ses prestations de travail ayant toujours été suffisantes, et constitue un abus de pouvoir. L'administration a évincé le requérant au fil du temps. Elle a créé elle-même une situation qui lui permette finalement de justifier la suppression d'un poste.

Le requérant allègue qu'il a subi un tort matériel et moral considérable. En raison de son âge, il n'a guère la possibilité de trouver un autre emploi dans une autre organisation internationale, et il ne possède pas de permis de travail lui permettant d'exercer une autre activité lucrative en Suisse. Il devra en conséquence retourner dans son pays d'origine, au Portugal, où il lui sera sans doute tout aussi impossible d'entreprendre une nouvelle carrière.

Il estime que ses pertes de gains s'élèvent à 153.710 francs suisses en ce qui concerne sa pension de retraite et 873.420 francs pour son salaire. Son licenciement entraîne un dommage subi pour sa femme, qui, obligée de l'accompagner au Portugal et de quitter son emploi en Suisse, perdra 363.300 francs à titre de salaire et 137.189

francs à titre de droits de pension. Le montant total du dommage matériel effectif résultant du licenciement s'élève donc à 1.527.619 francs.

En conclusion, le requérant prie le Tribunal d'annuler la décision de licenciement du 31 mars 1987, d'ordonner à l'Organisation sa réintégration. Subsidiairement, il prie le Tribunal de lui allouer 1.527.619 francs suisses pour le préjudice matériel et le tort moral dont il a été victime. Il réclame une somme équitable à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation insiste sur les faits du litige qu'elle considère comme importants. Elle retrace la dégradation des relations de travail entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques et rappelle les critiques dont il a fait l'objet.

La défenderesse mentionne que le 8 janvier 1988, postérieurement à l'introduction de la requête, elle a ordonné le versement au requérant de la somme de 36.233,30 francs suisses, correspondant aux montants dus pour la période du 1er juin 1986 au 31 mars 1987, sous déduction de l'indemnité déjà payée à titre d'indemnité pour licenciement suite à une suppression de poste.

Elle soutient que les services du requérant étaient de moins en moins satisfaisants et que ceci a créé des problèmes pour de très nombreuses personnes. Toutes ont essayé de bonne foi de trouver des solutions et se sont heurtées à son obstination. L'Organisation n'est pas responsable de la qualité insuffisante de ses prestations. Aucun travail pour lequel il n'aurait pas été qualifié ne lui a été confié, et même si certaines tâches techniques ne correspondaient pas pleinement à son grade, il n'avait aucune raison de ne pas s'en acquitter convenablement.

Quant à la violation du droit d'être entendu, la défenderesse qualifie cette allégation d'incompréhensible. En raison de nombreux entretiens et d'échanges de correspondance intervenus depuis le mois de janvier 1980, jusqu'à la décision de licenciement pour suppression de poste, le requérant ne pouvait ignorer ce qui lui était reproché, et d'ailleurs il avait fait très largement valoir son point de vue. Tous les documents à ce sujet ont été produits devant la Commission paritaire et devant le Tribunal administratif dans la première requête. Ils ont été amplement commentés par le requérant, et lorsque le Directeur général a pris sa décision définitive, il avait pleinement connaissance des vues de l'intéressé.

Enfin, à titre subsidiaire, si le Tribunal devait estimer la requête bien fondée, l'Organisation demande que la réintégration ne soit pas ordonnée, en raison de l'impossibilité de l'exécuter, aucun poste correspondant aux qualifications du requérant n'étant disponible. Quant aux demandes d'indemnité, dans la mesure où elles ne sont pas totalement infondées, elles sont fortement exagérées et devraient être réduites. En effet, le calcul ne tient pas compte de revenus que le requérant pourrait obtenir dans un nouvel emploi et prend en compte un prétendu dommage indirectement subi par sa femme, dommage qui n'est en principe jamais réparé dans les actions en responsabilité.

D. Dans sa réplique, le requérant répond point par point aux arguments développés dans la réponse. Il fait valoir qu'il n'a pas pu apporter une démonstration quelconque de ses capacités professionnelles, puisqu'au moment où la nouvelle décision a été prise il était déjà licencié et que le GATT n'a pas procédé à sa réintégration après le jugement du Tribunal administratif. Il maintient qu'il y a eu violation du droit d'être entendu car il aurait dû pouvoir se défendre au moment où les griefs étaient formulés à son encontre, et non pas seulement dans le cadre des procédures administratives. De plus, les quelques entretiens qui ont eu lieu se sont produits à son initiative et non pas à l'initiative de l'administration. Il persiste dans ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient que la réplique n'apporte aucun élément nouveau par rapport à la requête. Elle précise que la période pendant laquelle les services du requérant ont été considérés comme insatisfaisants a précédé son licenciement pour suppression de poste, et elle fait remarquer qu'il est paradoxal de prétendre que le droit d'être entendu du requérant a été violé, alors qu'il a toujours été parfaitement au courant des graves problèmes que ses services insatisfaisants n'ont cessé de causer à l'Organisation.

CONSIDERE:

1. Par décision en date du 30 septembre 1985, le Directeur général du GATT a prononcé le licenciement, pour suppression de poste, de M. Pereira da Cruz. Sur recours interne de l'intéressé, le Directeur général a confirmé sa précédente décision le 27 mai 1986.

Le Tribunal, saisi de cette affaire, a rendu son jugement No 807 le 13 mars 1987. Il a annulé les deux décisions du

Directeur général pour détournement de pouvoir après avoir estimé que la mesure contestée avait été prise uniquement pour éloigner un fonctionnaire dont les prestations, selon l'opinion de l'administration, ne donnaient plus satisfaction et dont la présence troublait le bon ordre du service.

Quelques jours après la lecture du jugement le 31 mars 1987, le chef du personnel du GATT notifia au requérant une nouvelle décision aux termes de laquelle le Directeur général décidait de mettre fin à l'engagement du requérant en vertu des dispositions de l'article 9.1 du Statut du personnel "pour services insatisfaisants" à compter du 31 mai 1986, date à laquelle l'intéressé avait cessé ses fonctions en application de la première décision annulée.

Le requérant présenta contre la décision du 31 mars 1987 un recours interne qui, malgré un avis contraire de la Commission de recours, fut rejeté le 6 octobre 1987. Il demande au Tribunal d'annuler ces deux décisions, de le réintégrer dans son poste de travail en lui confiant des tâches correspondant à ses qualifications professionnelles et, subsidiairement, de condamner le GATT à lui verser une indemnité pour le préjudice matériel et le tort moral dont il a été victime. Il demande également que le GATT soit condamné aux dépens.

2. Le jugement No 807 est longuement motivé. Le Tribunal se réfère au dispositif et aux motifs qui en sont le rapport nécessaire.

Il convient cependant de rappeler que si le Tribunal a donné satisfaction au requérant en annulant les décisions relatives au licenciement, en revanche il a refusé de réintégrer l'intéressé dans son poste de travail. Le requérant a été renvoyé au GATT pour que celui-ci puisse déterminer s'il entend réintégrer le requérant, en définissant sa position administrative conformément à son grade et à sa fonction, ou s'il entend reprendre la procédure de licenciement pour un autre motif conformément au Statut. Le Tribunal a également réservé les droits pécuniaires du requérant entre l'ouverture de la procédure et son jugement, en souhaitant qu'un règlement amiable puisse intervenir.

Sur la légalité de la décision attaquée

3. Ainsi qu'il a été indiqué au chiffre 1 ci-dessus, l'Organisation a prononcé une nouvelle fois le licenciement du requérant en se plaçant cette fois sur un terrain quasi disciplinaire. Pour justifier sa mesure, elle invoque expressément l'article 9.1 a) du Statut du personnel des Nations Unies, applicable en l'espèce, qui autorise l'autorité responsable à mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination à titre permanent, notamment "si les services de l'intéressé ne donnent pas satisfaction". Elle explique, dans la décision attaquée, les raisons qui la conduisent à maintenir le licenciement prononcé en 1985 et qui sont d'ailleurs résumées dans le jugement No 807.

Le requérant soutient, comme l'avait estimé la Commission paritaire de recours, que la procédure qui a été suivie par l'Organisation ne lui a pas permis d'exposer ses moyens de défense. Il invoque la violation du droit d'être entendu. Il souligne notamment qu'après l'intervention du jugement No 807, l'Organisation n'a effectué aucun acte d'instruction qui lui aurait permis de faire valoir son point de vue et d'apporter les preuves de ses assertions. Dans les dix-huit jours qui se sont écoulés entre la lecture du jugement et l'intervention de la décision attaquée, l'Organisation n'a pris aucun contact avec l'intéressé.

En ce qui concerne la période antérieure au jugement, le requérant expose qu'il ignorait les griefs formulés à son encontre et que la procédure a eu un caractère secret. Il souligne notamment que les mémorandums les plus importants qui portent des accusations formelles et graves ne lui ont jamais été communiqués.

Ainsi, quelle que soit la période où l'on se place, les droits de la défense n'auraient pas été respectés.

Pour l'Organisation, le requérant ne pouvait ignorer ce qui lui était reproché. Elle fait état de nombreux entretiens et d'échanges de correspondance qui sont intervenus depuis le mois de janvier 1980 jusqu'à la signature de la décision prononçant le licenciement pour suppression de poste.

L'Organisation rappelle également que tous les documents invoqués ont été produits devant la Commission paritaire et devant le Tribunal statuant sur le licenciement pour suppression de poste. Le requérant a eu la possibilité de les commenter dans ses écritures et il n'a pas manqué de le faire.

Postérieurement au jugement No 807, le Directeur général, après avoir pris l'avis de ses collaborateurs, a réexaminé le dossier et a pris une décision en tenant compte de tous les éléments de l'affaire, notamment de tous les

arguments que le requérant avait pu faire valoir avant et au cours de la procédure qui a abouti au jugement.

4. Toute mesure qui porte atteinte à la situation d'un fonctionnaire ne peut être prise sans que l'intéressé ait été mis à même de connaître les intentions de l'Organisation, et ainsi de présenter utilement ses moyens de défense. Le Statut applicable en l'espèce apporte certes, dans son article 10.2, une exception à ce principe général en cas de "faute grave". Mais ce texte n'est pas applicable dans la présente affaire et l'Organisation ne l'invoque d'ailleurs pas.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, aucune mesure d'instruction de caractère contradictoire n'a eu lieu après l'annulation de la première mesure de licenciement. C'est donc uniquement en se plaçant dans la période antérieure que le Tribunal recherchera si le principe général du respect des droits de la défense a pu être appliqué régulièrement.

Le jugement No 807 a annulé la première mesure de licenciement pour détournement de pouvoir. La suppression de poste invoquée par l'Organisation pour justifier la mesure n'était qu'un prétexte. La mesure contestée a eu pour objet d'éloigner un fonctionnaire "dont les prestations, selon le jugement de l'administration, ne donnaient plus satisfaction et dont la présence troublait le bon ordre du service". L'Organisation s'était donc placée, pour justifier sa mesure, sur des raisons de réorganisation administrative. L'annulation pour détournement de pouvoir démontre que l'Organisation n'a pas commis une simple erreur de droit mais a adopté une solution contraire à l'intérêt du service. Les mesures préparatoires qui ont abouti à la décision et au jugement sont devenues caduques car elles portaient sur un objet différent de celui qui constitue la justification de la mesure attaquée dans l'affaire actuelle. Elles ne peuvent être opposées au fonctionnaire concerné, qui doit connaître les motifs de l'attitude de l'administration, notamment en ce qui concerne le fondement juridique adopté.

Certes, l'Organisation soutient qu'en prenant sa première décision, le Directeur général a adopté une mesure bienveillante qui permettait au requérant de sauver les apparences tout en bénéficiant d'une forte indemnité. Celui-ci ayant persisté dans son opposition, le Directeur n'avait plus d'autre choix que de procéder à un licenciement pour services insatisfaisants.

Un tel raisonnement conduirait, s'il était admis, à nier le droit pour les fonctionnaires de critiquer certaines décisions des organisations. Un agent ne commet pas de faute en exerçant son droit de recours et en demandant le respect de la légalité.

Le jugement No 807, en renvoyant l'affaire pour une nouvelle décision, avait donné les directives nécessaires en indiquant que le requérant n'avait pas eu l'occasion de se défendre sur les griefs relatifs à son rendement professionnel et au trouble créé par son comportement dans le service. Il avait ajouté qu'il appartenait à l'Organisation de reprendre la procédure de licenciement pour un autre motif, conformément au Statut. Ces phrases signifiaient à l'évidence que toute nouvelle décision devait être prise après une procédure contradictoire.

5. Il résulte de ce qui précède que la décision intervenue le 31 mars 1987 sans que le requérant ait été mis à même de présenter ses moyens de défense est entachée d'illégalité et doit être annulée, ainsi que la décision du 6 octobre 1987 confirmant la première décision.

Ce motif d'annulation rend sans intérêt l'examen des autres moyens présentés par le requérant concernant la légalité de son licenciement.

Sur les conséquences de l'annulation

6. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 12.000 francs suisses en réparation du préjudice moral qu'il a subi.

7. Le requérant, qui a obtenu à deux reprises l'annulation des décisions prononçant son licenciement, devrait être réintégré à un poste équivalent à celui qu'il occupait avant l'intervention de la première mesure. Si l'Organisation adopte cette solution, il recevra un salaire pour la période écoulée entre le jour de son éviction et la date à laquelle il reprendra ses fonctions. Le montant de ce salaire sera fixé compte tenu des sommes qu'il a déjà touchées de l'Organisation à ce titre et des autres gains professionnels qu'il a éventuellement perçus pendant cette période. Ses droits à pension seront établis intégralement.

L'Organisation aura alors la possibilité, si elle le juge opportun, de reprendre une procédure de licenciement, en ayant soin cette fois de respecter les droits de la défense et d'agir sans parti pris.

8. Le Tribunal constate qu'en raison du délai qui s'est écoulé depuis l'exclusion du requérant, la réintégration de celui-ci ne peut se révéler ni opportune, ni même possible. Dans ce cas, le requérant recevra deux indemnités pour réparer le préjudice matériel:

1) Pour la période comprise entre le jour de son éviction et la date de lecture du présent jugement, les sommes dues au requérant seront calculées comme il est dit au chiffre 7 ci-dessus.

2) Pour la période postérieure à la date de lecture du jugement, l'indemnité tiendra compte des traitements qu'il aurait perçus s'il était resté en fonctions jusqu'à la date normale de sa retraite et d'une éventuelle réduction du montant de sa pension du fait de la cessation prématurée d'activité. Elle tiendra compte également des chances que le requérant a de retrouver un emploi.

9. Le requérant ne saurait demander une indemnité pour la perte de salaire et de pension de retraite de son épouse. Un tel préjudice, à supposer qu'il soit établi, ne résulte pas directement de l'illégalité des décisions.

10. Si les sommes qui seront offertes au requérant en conformité des paragraphes ci-dessus ne lui paraissent pas équitables, il aura le loisir de saisir le Tribunal d'une nouvelle requête qui devra fournir toutes les informations nécessaires au calcul de l'indemnité.

Sur les dépens

11. Le requérant a droit à l'allocation d'une indemnité à titre de dépens évalués à la somme de 4.000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. La décision du 31 mars 1987 portant licenciement du requérant et celle du 6 octobre 1987 qui confirme la première sont annulées.

2. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 12.000 francs suisses à titre de préjudice moral.

3. Si l'Organisation réintègre le requérant, elle lui versera une indemnité calculée comme il est indiqué au chiffre 7 ci-dessus.

4. Si le requérant n'est pas réintégré, il recevra une indemnité calculée comme il est indiqué au chiffre 8 ci-dessus.

5. L'Organisation versera au requérant la somme de 4.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, 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 30 juin 1988.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner