

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire M'BOW

Jugement No 1138

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Babacar M'Bow le 5 février 1991 et régularisée le 11 mars, la réponse de l'UNESCO en date du 10 mai, la réplique du requérant du 16 juillet, et la duplique de l'Organisation du 27 août 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 110.1, 103.4, 104.6, 104.11 et 106.1 du Règlement du personnel de l'UNESCO et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant sénégalais né en 1943, est entré au service de l'UNESCO en 1977 en qualité de commis principal au grade G.5 dans une section du Bureau des services informatiques (DTP) du secteur de l'administration générale (ADM). En 1978, il a bénéficié d'un contrat de durée déterminée d'un an, lequel a été prolongé de deux ans à la fois les années impaires à partir de 1979.

La disposition 104.11 du Règlement du personnel de l'UNESCO prévoit que des notes professionnelles sont établies périodiquement sur les services et la conduite du personnel. C'est ainsi que, dans un rapport sur les services du requérant pendant la période d'octobre 1983 à avril 1985, ses chefs ont relevé maintes insuffisances et l'ont prié de faire mieux. Dans le rapport pour la période 1985-1987, il lui a été demandé d'être plus ponctuel, plus rapide et plus productif.

Par mémorandum du 28 avril 1987, un administrateur du personnel l'a informé que son contrat serait prolongé du 1er octobre 1987 au 30 septembre 1989, mais que le directeur du Bureau du personnel lui demandait d'améliorer son rendement et de mieux respecter l'horaire de travail.

Le 24 juin 1988, le chef de sa section lui a adressé un mémorandum soulignant encore une fois qu'il s'absentait trop souvent sans raison valable et que son rendement était négligeable; il devait indiquer ce qu'il avait fait en mai et juin 1988 et signaler chaque jour par un système de "messagerie électronique" ses heures d'arrivée et de départ. Le 16 août, le chef de la section lui a écrit de nouveau pour lui signaler que les efforts entrepris pour lui faire respecter les heures de service étaient restés vains et que la qualité de ses services était très au-dessous de la moyenne. Par mémorandum du 23 août adressé au directeur du personnel par intérim, le directeur du DTP a recommandé de suspendre son augmentation de traitement à l'intérieur de son grade, conformément à la disposition 103.4 du Règlement, pour services non satisfaisants. Le requérant a signé cette recommandation le 31 août sans la contester.

Dans un mémorandum du 15 septembre 1988, le directeur du personnel par intérim lui écrivait :

"Depuis quelque temps déjà, l'Organisation a reçu des plaintes contre vous pour non-paiement de dettes que vous avez contractées à l'égard de personnes ou d'institutions externes à l'UNESCO."

Le directeur ajoutait que, le requérant ne s'étant pas conduit comme il convenait à un fonctionnaire international, un blâme lui serait infligé et figurerait dans son dossier pendant un an, conformément aux dispositions 110.1 a) et b) du Règlement.

Le rapport d'évaluation suivant, qui était daté du 21 avril 1989 et couvrait la période d'octobre 1987 à avril 1989, était tout à fait mauvais : il mentionnait l'attitude irresponsable du requérant, ses absences fréquentes sans

autorisation ni motif valable, sa ponctualité défailante, son faible rendement, son apathie et sa désobéissance. Le requérant a présenté sept pages de commentaires qui ont été soumises au Comité consultatif du cadre de service et de bureau (connu sous le sigle de JPAB), conformément à la disposition 104.11 d) du Règlement. Le 12 juillet, cet organe a recommandé de lui accorder une nouvelle période d'essai de trois mois.

Dans un mémorandum du 4 septembre 1989, le directeur du personnel l'a informé que son contrat, qui venait à expiration le 30 septembre, ne serait plus renouvelé comme auparavant. Le directeur mentionnait ses "services insatisfaisants, aux termes de vos dernières notes professionnelles" et des notes établies pour les périodes 1983-1985 et 1985-1987, et poursuivait en ces termes :

"... un motif supplémentaire est la conduite insatisfaisante que constituent les nombreux engagements financiers que vous avez omis de respecter, au point que vos créanciers et les autorités compétentes du Gouvernement français ont dû demander l'assistance de l'Organisation pour tenter de vous obliger à tenir ces engagements ..."

Le directeur lui a donné un préavis de fin de contrat de trois mois à partir du 15 septembre 1989.

Par lettre du 20 septembre, le requérant a protesté auprès du Directeur général en invoquant le paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel. Le directeur du personnel a répondu le 30 novembre, confirmant sa décision au motif de "services insatisfaisants" mais ne faisant plus allusion à une conduite insatisfaisante.

Le 17 novembre, le requérant a adressé un avis de recours au Conseil d'appel en vertu du paragraphe 7 c) des Statuts de celui-ci. Il a quitté l'UNESCO le 14 décembre 1989. Il a formé son recours le 30 janvier 1990. Dans son rapport du 4 octobre 1990, le Conseil faisait observer que les notes du requérant étaient médiocres et qu'il n'avait même pas contesté la suspension de son augmentation; il recommandait de rejeter son recours. Le Directeur général a suivi cette recommandation; il a notifié sa décision au requérant dans une lettre du 5 novembre 1990, que celui-ci a reçue le 8 novembre et qui constitue la décision attaquée.

B. Le requérant allègue que le non-renouvellement de son contrat, bien qu'il s'agisse d'une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, est entaché de plusieurs vices justifiant son annulation.

a) Il retrace les étapes de sa carrière et prétend que, bien que n'ayant pas reçu au DTP la formation appropriée dont d'autres fonctionnaires ont bénéficié, il a obtenu de 1978 à 1987 des notes satisfaisantes et des augmentations régulières. Toutefois, les choses ont changé avec son rapport pour la période 1987-1989, qui a été fabriqué de toutes pièces pour justifier la décision du Directeur général. Le Comité consultatif du cadre de service et de bureau a rejeté le rapport quant au fond en recommandant l'octroi d'une période d'essai de trois mois et, en cas de résultat satisfaisant, une période de formation en vue de mettre à jour ses connaissances. Ses chefs ne lui ont donné pour ainsi dire rien à faire en 1987-1989 afin de pouvoir mieux l'accuser d'avoir un faible rendement et lui enlever toute chance de faire ses preuves. Leurs allégations selon lesquelles ses services n'étaient pas satisfaisants ont été forgées de toutes pièces.

b) Bien que l'UNESCO ait abandonné l'accusation de conduite insatisfaisante, elle n'a pas expliqué pourquoi. En fait, cette accusation ne reposait sur rien et constituait une ingérence dans sa vie privée. Il n'a pas eu de blâme. De plus, à supposer même qu'il en existât un, il ne peut être puni deux fois pour le même motif.

c) La procédure suivie a été entachée de vices. Le Comité consultatif du cadre de service et de bureau n'a pas été autorisé à s'exprimer sur toutes les accusations formulées contre lui, ni sur le non-renouvellement de son contrat. Il n'a jamais été informé de la décision du Directeur général sur les recommandations de ce comité.

d) Ses chefs hiérarchiques et le directeur du personnel ont agi pour des motifs illicites. Le changement soudain du contenu de ses rapports après dix années de bons services montre de la malveillance.

e) Le Directeur général a omis de tenir compte de faits essentiels en négligeant de réclamer une autre appréciation de son rendement après que le Comité consultatif eut remis son rapport et avant la décision. Etant donné que les trois mois d'essai ne lui ont pas été accordés en entier, ses chefs directs n'ont pas eu véritablement la possibilité de revoir leur jugement.

Il demande l'annulation de la décision attaquée, sa réintégration et l'octroi de dommages-intérêts pour préjudice matériel et moral.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO donne sa propre version de la carrière du requérant et fait observer que ses chefs directs étaient mécontents dès 1983 de la qualité et du volume de son travail. Bien que les termes de leurs appréciations restent prudents et voilés, le sens n'est pas douteux. Dans tous les cas, après qu'il eut obtenu sa dernière prolongation, au mois d'octobre 1987, on a constaté une nette dégradation de ses services, et c'est la raison pour laquelle, en 1988, la décision - qu'il n'a pas contestée - a été prise de suspendre son augmentation annuelle. Le rapport établi pour la période 1987-1989 lui reprochait son faible rendement, son incompétence, son manque du sens des responsabilités, sa ponctualité défailante et la fréquence de ses absences non autorisées.

a) Aux termes de la disposition 104.6 b) du Règlement, un engagement de durée définie, bien que susceptible d'être prolongé à la discrétion du Directeur général, "ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ... ni lieu de l'espérer ..." La décision de ne pas prolonger l'engagement du requérant n'est entachée d'aucun vice de forme et, en particulier, d'aucun vice de la nature de ceux qu'il allègue.

b) L'Organisation a suivi la procédure prévue. Le rapport d'évaluation établi sur le requérant pour la période 1987-1989, qu'il avait contesté, a été dûment soumis au Comité consultatif du cadre de service et de bureau aux termes de la disposition 104.11 d) du Règlement. Il n'y avait aucune raison de saisir ce comité de la question de ses dettes financières, qui n'avait rien à voir avec ses services. L'administration n'a jamais approuvé les recommandations du Comité et le directeur du personnel par intérim a bien précisé dans un mémorandum du 28 juillet 1989 adressé à un sous-directeur général que le requérant quitterait l'Organisation en dépit de ces recommandations. En décidant de ne pas renouveler son engagement, le directeur par intérim agissait en vertu des pouvoirs délégués par le Directeur général et a tenu dûment compte du contenu du rapport d'évaluation, que le Comité n'a pas trouvé de raison de contester.

Pour des motifs qu'elle expose en détail, l'Organisation rejette ses allégations de vices de procédure.

c) Elle estime qu'il n'y a pas eu davantage de vice quant au fond. Comme le non-renouvellement n'était fondé que sur la qualité insatisfaisante de ses services, les commentaires du requérant relatifs à sa conduite n'ont aucune pertinence. Il n'y a pas eu de changement soudain dans l'appréciation de ses services par ses chefs directs, mais une aggravation des insuffisances qu'ils lui reprochaient depuis des années. Leur indulgence antérieure ne les empêchait pas de prendre des mesures plus sévères. Rien dans le rapport du Comité consultatif ne met en cause le rapport d'évaluation établi pour la période 1987-1989 et, de toute façon, le Comité se borne à faire des recommandations : seul le Directeur général aurait pu retirer ce rapport.

Il est inexact de prétendre que ses chefs directs l'ont privé de travail pour l'empêcher de faire ses preuves. Il n'apporte pas la moindre preuve de leur malveillance, ce qui, en tout état de cause, est démenti par l'indulgence qu'ils ont montrée en s'abstenant jusqu'en 1988 de suspendre ses augmentations. Si l'on lui a donné moins à faire qu'à d'autres, c'est que son travail était moins fiable. La décision n'a été prise qu'en raison de la médiocrité de ses services et dans l'intérêt de l'Organisation.

D. Dans sa réplique, le requérant allègue que la version des faits de la cause fournie par l'Organisation est tendancieuse ou inexacte et constitue une nouvelle preuve de mauvaise foi et de malveillance à son égard. Il s'efforce de rectifier ce qu'il considère comme une présentation fallacieuse de la qualité de ses services, et conteste la pertinence et le bien-fondé des accusations de l'Organisation relatives à sa conduite insatisfaisante, ainsi que les résultats des recommandations du Comité consultatif du cadre de service et de bureau en date du 12 juillet 1989. Il soutient qu'il travaillait bien, nonobstant l'absence d'une formation théorique et la complexité de ses tâches, et qu'il travaillait souvent longtemps après les heures officielles. Il n'aurait jamais pu accomplir tout ce qu'il a fait si sa ponctualité avait été aussi mauvaise que l'UNESCO le prétend. Il a produit des certificats médicaux pour justifier toute absence dépassant trois jours consécutifs, ainsi qu'il est prévu par la disposition 106.1 e) du Règlement. Ses chefs directs n'ont pas fait preuve de complaisance ou d'indulgence à son égard. Sa vie privée ne témoigne en rien d'une conduite insatisfaisante. Le Comité consultatif a bien trouvé à redire au rapport d'évaluation établi pour 1987-1989; sinon, il n'aurait pas recommandé d'accorder au requérant une période d'essai de trois mois.

Dans un mémorandum du 20 juin 1989 adressé au directeur du personnel, le Sous-Directeur général chargé de l'ADM déclarait qu'il était essentiel de connaître la décision du Directeur général sur les recommandations du Comité consultatif avant de décider de ne pas renouveler son contrat. C'est une obligation dont le directeur par intérim a fait fi dans son mémorandum du 28 juillet 1989. En fait, il s'est décidé avant même que le Comité ne formule ses recommandations. Qui plus est, il n'était pas habilité à prendre la décision de non-renouvellement, qui relève du pouvoir du seul Directeur général. Le requérant développe ses accusations de malveillance, détournement

de pouvoir et violation des règles de la procédure, et maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la défenderesse cherche encore à réfuter les moyens avancés par le requérant et développe sa propre argumentation. Elle relève ce qu'elle considère comme des distorsions dans la version des faits présentée par le requérant. Elle discute plusieurs questions dont celui-ci traite dans sa réplique, à savoir l'évaluation de la qualité de ses services; la pertinence de la question de sa conduite insatisfaisante en tant que motif supplémentaire du refus de renouveler son engagement; et les conséquences des recommandations du Comité consultatif. Elle soutient que la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur de fait. Elle conteste les allégations du requérant selon lesquelles elle aurait été motivée par la malveillance et qu'il y aurait eu détournement de pouvoir et vice de procédure. Elle fait valoir que la décision mise en cause a été prise dans l'exercice légitime du pouvoir d'appréciation du Directeur général, en tenant dûment compte de tous les éléments utiles du dossier et pour une raison valable, à savoir la nécessité d'agir au mieux des intérêts de l'UNESCO.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'UNESCO en qualité de commis principal au grade G.5 en 1977 et, en 1978, il a obtenu un contrat de durée déterminée pour une période d'un an. A partir de 1979, il a bénéficié de prolongations de contrat successives de deux ans. Le 4 septembre 1989, il a été informé, avec préavis de trois mois à compter du 15 septembre 1989, que son contrat ne serait plus renouvelé. Il a recouru devant le Conseil d'appel. A l'origine, l'Organisation avait fondé sa décision de non-renouvellement sur l'insuffisance de la qualité de ses services et sa conduite insatisfaisante; toutefois, au cours de la procédure de recours, elle a abandonné les motifs de conduite insatisfaisante pour ne retenir que l'insuffisance de la qualité de ses services. Le Conseil d'appel a recommandé le rejet du recours et, le 5 novembre 1990, le Directeur général a suivi cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

2. Aux termes de la disposition 104.6 b) du Règlement du personnel de l'UNESCO, 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, ni lieu de l'espérer. Conformément à sa jurisprudence - voir, par exemple, le jugement No 1127 (affaire Verlaeken-Engels), sous le considérant 30 -, le Tribunal n'annulera une décision, relevant d'un pouvoir d'appréciation, de ne pas prolonger un contrat que si elle a été prise sans compétence, en violation d'une règle de forme ou de procédure, est fondée sur une erreur de fait ou de droit, ne tient pas compte d'un fait essentiel, tire une conclusion manifestement erronée des faits de la cause, ou équivaut à un détournement de pouvoir. Le requérant allègue que la décision de ne pas renouveler son contrat est entachée de plusieurs de ces vices.

3. Le requérant prétend tout d'abord que l'allégation de services insatisfaisants était forgée de toutes pièces et que, jusqu'en 1987, il a reçu des rapports satisfaisants sur la qualité de ses prestations et bénéficié d'augmentations d'échelon régulières.

Ces assertions ne sont pas confirmées par le dossier. Le rapport sur la qualité de ses services pour la période d'octobre 1983 à avril 1985 fait état d'insuffisances auxquelles il était invité à remédier. De nouveau, après l'établissement du rapport sur la qualité de ses services pour la période 1985-1987, il a reçu un mémorandum d'un administrateur du personnel, en date du 28 avril 1987, l'informant que, bien que son contrat soit renouvelé pour deux ans, il devrait améliorer son rendement et mieux respecter l'horaire du travail. Après que son chef de section lui eut adressé deux mémorandums, en juin et août 1988, lui reprochant à nouveau son manque de ponctualité et la mauvaise qualité de ses services, il a été décidé, le 18 août 1988, de suspendre son augmentation annuelle dans le grade. Il n'a pas contesté cette décision. Le rapport suivant sur la qualité de ses services pour la période d'octobre 1987 à avril 1989 a été très mauvais. Le Comité consultatif du cadre de service et de bureau, saisi de son cas, a reconnu que son travail continuait à poser de sérieux problèmes en dépit de l'avertissement qui lui avait été donné en 1988 sous la forme d'une suspension d'augmentation, même s'il a recommandé de le mettre à l'essai pour une nouvelle période de trois mois et de procéder à une nouvelle appréciation de son travail à l'expiration de cette période.

La conclusion est que le caractère insatisfaisant de ses services est bien établi et ressort d'une appréciation objective, et justifie amplement la décision de ne pas renouveler son contrat.

4. Le requérant fait valoir que l'Organisation ne lui a pas expliqué pourquoi elle avait abandonné l'accusation de conduite insatisfaisante.

Cette question n'a rien à voir avec la décision qu'il attaque, puisque la défenderesse ne s'est pas fondée sur la conduite du requérant en dehors de son activité professionnelle pour justifier sa décision.

5. Il allègue des vices de procédure en ce que le Comité consultatif n'a pas été autorisé à donner son avis sur toutes les accusations qui pèsent sur lui ni sur le non-renouvellement de son engagement, et qu'il n'a lui-même jamais été officiellement informé de la décision du Directeur général ou des recommandations du Comité.

Aux termes de la disposition 104.11 du Règlement, le rôle du Comité consultatif consiste à examiner les observations contestées dans un rapport sur la qualité des services et à faire des recommandations. Le Comité a formulé ses recommandations le 12 juillet 1989. Le 4 septembre 1989, le directeur du Bureau du personnel a adressé un mémorandum au requérant pour l'informer que, "à la suite de la contestation" de son dernier rapport sur la qualité de ses services, son cas avait été "soigneusement examiné" et qu'il résultait de cet examen que son contrat ne serait pas renouvelé. Le requérant a répondu par une lettre adressée le 20 septembre 1989 au Directeur général, se référant à la recommandation du Comité consultatif et demandant le réexamen de son cas. Il a de nouveau écrit au Directeur général le 17 novembre, en faisant mention des recommandations du Comité, et a reçu une réponse du directeur du Bureau du personnel en date du 30 novembre 1989 confirmant la décision de non-renouvellement. Il ne peut donc pas valablement prétendre qu'il n'a jamais été informé de la décision du Directeur général ou des recommandations du Comité.

6. L'accusation selon laquelle ses chefs hiérarchiques et le directeur du personnel ont invoqué des motifs inexacts apparaît comme non fondée.

Le requérant prétend que les rapports sur la qualité de ses services ont été satisfaisants pendant dix ans. Il a tort. Ses insuffisances ont, en effet, été relevées par écrit dès 1985 et, ainsi qu'il ressort du considérant 3 ci-dessus, ont été bien établies pendant un certain nombre d'années. Il n'a jamais contesté aucun rapport jusqu'à celui, très mauvais, d'avril 1989. Il n'a pas contesté la décision de suspendre son augmentation. Les pièces du dossier ne révèlent aucune malveillance de la part de ses supérieurs : tout au contraire, ceux-ci lui ont donné de nombreux avertissements, dont il n'a pas tenu compte.

7. Il allègue enfin que le Directeur général a omis des faits essentiels parce qu'il n'a pas reçu d'autres appréciations sur la qualité de ses services à l'expiration de la période d'essai de trois mois, ainsi que le Comité consultatif le recommandait.

Le requérant se trompe en pensant que le Directeur général était tenu d'accepter la recommandation du Comité. Celui-ci a simplement donné un avis selon lequel il conviendrait de procéder à une nouvelle appréciation de ses services à la fin des trois mois. Cet avis n'a pas été suivi : le Directeur général a décidé au contraire de s'en tenir à la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant, ce qui ne peut être interprété comme l'omission d'un fait essentiel.

8. Aucune des objections du requérant n'étant soutenable, sa requête ne peut qu'être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner

