

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire BLINKER

Jugement No 1350

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. Lesley Blinker le 21 octobre 1993 et régularisée le 4 novembre, la réponse de l'UNESCO du 20 décembre 1993, la réplique du requérant en date du 7 février 1994 et la duplique de l'Organisation du 15 mars 1994;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 1.2 et 9.1 du Statut du personnel de l'UNESCO, les dispositions 103.19, 104.1 b)(iv), 104.6, 104.11 bis, 104.15 et 109.6 de son Règlement du personnel, et le paragraphe 7(a) des Statuts de son 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 du Suriname né en 1961, est entré au service de l'UNESCO le 15 octobre 1989 au bénéfice d'un contrat d'une durée d'un an au grade P.1. Sa lettre de nomination datée du 11 septembre 1989 précisait, entre autres, qu'il serait d'abord affecté à diverses unités dans le cadre d'un programme de formation. C'est ainsi qu'il a été affecté en qualité de stagiaire à l'Unité de l'éducation environnementale (ED/STE/ENV), au Secteur de l'éducation, du 2 janvier au 31 mars 1990; du 2 avril au 30 juin, à la Division des sciences de l'eau, au Secteur des sciences exactes et naturelles (SC/HYD); du 2 juillet au 30 septembre 1990, à la Division des sciences écologiques, au Secteur des sciences exactes et naturelles (SC/ECO).

Par un mémorandum en date du 18 octobre 1990, un administrateur du personnel notifia au requérant la décision de l'affecter à un poste de spécialiste adjoint du programme, de grade P.1, échelon 2, avec effet au 1er octobre, à l'Unité de coordination et d'évaluation, au sein du Secteur de la communication, de l'information et de l'informatique (CII), ainsi que la prolongation de son engagement du 15 octobre 1990 jusqu'au 14 octobre 1992.

Conformément à la disposition 104.11 bis du Règlement du personnel, le travail du requérant a fait l'objet d'un rapport d'évaluation pour la période allant d'octobre 1990 au 14 juin 1991, établi le 5 juillet 1991 par le chef de l'unité concernée. Dans ce rapport, un certain nombre de manquements lui étaient reprochés. Il signa le rapport le 22 juillet tout en annonçant son intention de le contester. Saisi de la question, le Comité des rapports a recommandé au Directeur général de maintenir inchangée l'évaluation contestée. Le Directeur général approuva cette recommandation et sa décision fut notifiée au requérant le 15 octobre 1991.

Par un mémorandum en date du 11 décembre, le chef du personnel (PER/ADM) a informé le requérant que, en application de l'article 9.1 du Statut du personnel, le Directeur général avait décidé de renoncer à ses services à compter du 31 décembre 1991 et qu'il recevrait trois mois de salaire au lieu et place d'un préavis.

Par un mémorandum daté du 10 janvier 1992, adressé au Directeur général par l'entremise du directeur du Bureau du personnel et du directeur général adjoint pour la gestion, le requérant a, en vertu du paragraphe 7(a) des Statuts du Conseil d'appel, présenté une réclamation contre la décision mettant fin à son engagement. Par un mémorandum en date du 18 mars 1992, le directeur du Bureau du personnel l'informa au nom du Directeur général du rejet de sa réclamation. Le 23 mars, le requérant a interjeté appel contre la décision confirmant sa séparation de l'Organisation.

Dans son avis du 9 juin 1993, le Conseil d'appel recommanda au Directeur général de rejeter l'appel. Le Directeur général accepta cet avis et en informa le requérant par lettre du 22 juillet 1993. Cette lettre constitue la décision contestée.

B. Le requérant conteste son licenciement dans la mesure où celui-ci serait motivé par son incompetence. Il affirme qu'au vu de sa formation il avait toutes les qualifications pour travailler dans le domaine qui est le sien, celui des sciences. Il a d'ailleurs donné toute satisfaction lors de son stage effectué dans le Secteur de l'éducation, comme

l'atteste sa notation en date du 9 mai 1990. En revanche, le poste qui lui a été proposé dans le Secteur de la communication ne correspondait pas à sa formation. Il était donc inévitable que son travail dans ce poste soit sanctionné par un rapport défavorable. Or non seulement ce rapport se trouve à l'origine de son licenciement mais il a eu pour conséquence de lui fermer les portes d'autres employeurs potentiels.

La décision de licenciement, intervenue de manière inattendue peu avant la période de Noël, lui a en outre porté un grave préjudice du fait que son salaire a été bloqué et qu'il n'a reçu les trois mois de salaire au lieu et place du préavis que bien plus tard. Il a donc dû se rendre au Suriname aux frais de sa femme pour les fêtes de fin d'année.

Le requérant soutient enfin que son licenciement lui a causé un préjudice moral de par la présence de sa femme au sein de l'UNESCO.

Il demande au Tribunal d'ordonner : l'annulation de son rapport d'évaluation pour la période d'octobre 1990 au 14 juin 1991 et de la "décision du Conseil d'appel de l'UNESCO" en date du 9 juin 1993; sa réintégration dans un poste du Secteur des sciences correspondant à son profil et à sa formation; et, subsidiairement, sa réintégration dans tout poste correspondant à ses qualifications. Il demande également que lui soient accordés des dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel et moral subi pour un montant de 100 000 dollars des Etats-Unis ou de leur contre-valeur en francs français.

C. Dans sa réponse, la défenderesse affirme que la décision de mettre fin à l'engagement du requérant était fondée sur son inaptitude à s'acquitter de ses tâches, soit sur des considérations relatives aux exigences du service et aux intérêts de l'Organisation. En tout état de cause, cette décision a été prise par le Directeur général en vertu de son pouvoir d'appréciation et dans le respect des dispositions statutaires et réglementaires.

L'Organisation fait valoir que le requérant avait la possibilité de recourir contre la décision du Directeur général endossant la recommandation du Comité des rapports, conformément à l'alinéa f) de la disposition 104.11 bis du Règlement du personnel et au paragraphe 7(a) des Statuts du Conseil d'appel. Puisqu'il a omis de le faire, sa demande tendant à l'annulation de ses notes professionnelles est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Les manquements qui lui sont reprochés dans ces notes tiennent moins à ses insuffisances techniques qu'à son défaut de volonté et d'efforts d'adaptation aux tâches qui lui étaient assignées. Dès lors, son moyen tiré de ce que ses défaillances proviendraient du fait que son travail à l'Unité de coordination et d'évaluation du Secteur CII "ne correspondait pas à sa formation" est inopérant.

La conclusion du requérant tendant à sa réintégration au Secteur des sciences est irrecevable : ayant omis, encore une fois, de recourir contre son affectation au Secteur CII, il n'a pas épuisé les moyens de recours internes comme il en avait l'obligation aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. En tout état de cause, le pouvoir d'appréciation que confère l'article 1.2 du Statut du personnel au Directeur général exclut tout droit au requérant d'être affecté dans un secteur de son choix.

Enfin, la défenderesse conteste avoir causé au requérant un quelconque dommage donnant droit à réparation.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend que c'est par erreur que le rapport d'évaluation pour la période d'octobre 1990 au 14 juin 1991, ainsi que l'avis du Comité des rapports, indiquent qu'il était en stage pendant cette période. En réalité il était au bénéfice d'un contrat de durée déterminée du 1er octobre 1990 au 14 octobre 1992. Par conséquent, en application de la disposition 104.11 bis a) du Règlement du personnel, il n'aurait dû faire l'objet d'une telle évaluation que six mois avant la fin de son contrat. L'évaluation constitue donc une erreur tant de fait que de droit.

Conformément aux articles 1.2 et suivants du Statut du personnel, ainsi qu'aux termes de la circulaire 1743 du 5 novembre 1990, le supérieur hiérarchique du requérant devait établir une description de son poste et la lui communiquer dans les plus brefs délais. Or la description du poste du requérant n'a été datée et signée par le Bureau du personnel et son supérieur hiérarchique que cinq ou six mois après le début de son contrat de durée déterminée, et ce en dépit de ses demandes répétées.

Il prétend que s'il n'a pas contesté son rapport d'évaluation portant sur la période d'octobre 1990 au 14 juin 1991, c'est pour "que ses relations avec son employeur ne se dégradent pas". Il a été "abusé par les manoeuvres de l'UNESCO" : s'il avait eu connaissance de l'intention de celle-ci de mettre fin à son contrat, il n'aurait certainement pas manqué de contester son rapport.

Il réaffirme avoir subi un préjudice : ce n'est que le 11 décembre 1991 qu'il a été averti que son engagement prendrait fin le 31 décembre; ses salaires pour les mois de décembre 1991 et janvier 1992 ont été bloqués en violation de la disposition 103.19 du Règlement du personnel, aux termes de laquelle les salaires doivent être payés chaque mois; l'Organisation l'a laissé dans l'incertitude quant à son éventuelle réintégration pendant vingt-quatre mois et ce en violation de la disposition 104.15 du Règlement du personnel.

E. Dans sa duplique, l'Organisation affirme que la description des tâches du requérant est intervenue dans un délai raisonnable. Au surplus, non seulement il était avisé dès sa prise de fonctions au Secteur CII des caractéristiques de son poste, mais aussi il avait reçu communication de la version finale de ladite description d'emploi, qu'il a refusée de signer. En outre, conformément à la circulaire 1743, ses fonctions ont fait l'objet d'un dialogue permanent entre lui-même et son supérieur hiérarchique, et il a bénéficié d'un encadrement constant.

L'Organisation réitère qu'elle ne saurait être tenue pour responsable du manquement du requérant à épuiser toutes les voies de recours internes à l'égard de la décision du 15 octobre 1991 relative au maintien de ses notes professionnelles.

Elle rejette l'accusation du requérant selon laquelle elle aurait méconnu les termes de la disposition 104.11 bis du Règlement du personnel, en ne procédant pas à l'évaluation de ses prestations six mois avant la fin de son contrat : en vertu de l'alinéa (a) de cette disposition, la division ou le bureau dont relève un fonctionnaire peut à tout moment procéder à une appréciation des services de celui-ci. Elle s'attache ensuite à démontrer que, dans le cas d'espèce, la procédure d'établissement du rapport de notation du requérant a été régulièrement appliquée.

Se basant sur la jurisprudence du Tribunal, elle soutient que la demande du requérant tendant à l'annulation de la "décision du Conseil d'appel" est irrecevable.

La défenderesse réaffirme enfin que le requérant n'a subi aucun dommage donnant droit à réparation. D'après elle, il a perçu la somme due au titre du préavis dans un délai raisonnable après sa cessation de service. Elle prétend qu'elle ne pouvait pas agir plus promptement en raison des précautions d'usage prises par l'administration aux fins d'éponger toutes les dettes du membre du personnel concerné à l'égard du Service de prêts de l'UNESCO, et des formalités de séparation dont devait s'acquitter le requérant.

CONSIDERE :

1. Entré au service de l'UNESCO le 15 octobre 1989 dans le cadre du programme de placement de jeunes cadres en stage, le requérant a bénéficié d'un contrat d'une durée d'un an. Durant cette période d'une année, il effectua divers stages, d'abord à l'Unité de l'éducation environnementale, au sein du Secteur de l'éducation, puis au Secteur des sciences exactes et naturelles, où il passa trois mois à la Division des sciences de l'eau et trois mois à la Division des sciences écologiques. A l'issue de cette période initiale, il fut muté à l'Unité de coordination et d'évaluation au sein du Secteur de la communication, de l'information et de l'informatique, bénéficiant alors d'une prorogation de son engagement de durée déterminée devant expirer le 14 octobre 1992. A la suite d'un rapport d'évaluation daté du 5 juillet 1991 et relatif à son travail durant la période allant d'octobre 1990 au 14 juin 1991, rapport qui jugeait non satisfaisantes ses prestations, il contesta ses notes devant le Comité des rapports. Toutefois, celui-ci confirma les appréciations litigieuses et recommanda que le Bureau du personnel agisse en conséquence. C'est dans ces conditions que, le 11 décembre 1991, le chef du personnel notifia au requérant une décision du Directeur général mettant fin à ses fonctions le 31 décembre 1991, c'est-à-dire neuf mois et demi avant le terme de son contrat. Cette décision fut confirmée par le Directeur général le 22 juillet 1993, conformément à l'avis donné par le Conseil d'appel. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision mettant fin à ses fonctions ainsi que le rapport d'évaluation et la "décision" du Conseil d'appel, d'ordonner sa réintégration et de condamner l'UNESCO à lui accorder des dommages-intérêts.

2. L'objection soulevée par le requérant aux appréciations négatives émises sur son compte ne peut être prise en considération car il ne les a pas contestées devant le Conseil d'appel. D'ailleurs il ne présente aucun élément de nature à établir qu'elles sont manifestement inexactes.

3. De même il n'est pas recevable à demander l'annulation d'une prétendue "décision" du Conseil d'appel qui, selon le Statut du personnel, se borne à émettre un avis, lequel ne lie pas le Directeur général.

4. En revanche, la conclusion tendant à l'annulation de la décision du licenciement est recevable et le requérant peut

critiquer utilement toute la procédure suivie antérieurement à cette décision. Or le dossier révèle que plusieurs erreurs ou négligences ont été commises à son détriment.

5. En premier lieu, ainsi que l'a relevé à juste titre le Conseil d'appel, le requérant, qui avait été en période de stage durant un an et fait l'objet d'une évaluation à la suite de sa mutation au Secteur de l'éducation, n'a pas été évalué au titre des fonctions qu'il avait exercées au Secteur des sciences exactes et naturelles du 2 avril au 30 septembre 1990. Sa lettre d'engagement initial du 11 septembre 1989 prévoyait qu'au cas où ses performances seraient considérées comme satisfaisantes à la fin de sa période de stage, il pourrait bénéficier d'un renouvellement pour une période de durée déterminée conformément à la disposition 104.6 du Règlement du personnel. Malgré l'absence d'une procédure d'évaluation objective en fin de stage, qui aurait dû être conduite dans l'intérêt aussi bien de l'Organisation que du requérant, ce dernier s'est vu proposer un contrat de deux ans. Il a pu ainsi raisonnablement penser que ses prestations avaient été jugées satisfaisantes. Or tel n'était pas le cas, comme il ressort du rapport daté du 5 juillet 1991, rédigé alors que le requérant avait obtenu le bénéfice du contrat de durée déterminée mentionné ci-dessus.

6. En second lieu, le licenciement de l'intéressé a été motivé par les conclusions défavorables de ce même rapport d'évaluation, qui se présente comme un rapport de fin de stage couvrant la période, qualifiée de probatoire, allant d'octobre 1990 au 14 juin 1991. De toute évidence, tant les auteurs du rapport que le directeur de l'administration générale - qui, dans ses observations en date du 18 juillet 1991, faisait allusion à "l'évaluation du Secteur à la fin de la période probatoire" -, ont entendu appliquer la disposition 104.6 du Règlement du personnel. L'alinéa (c) de celle-ci prévoit en effet que "tout engagement initial de durée définie est subordonné à un stage probatoire", et que ce stage est de neuf mois en cas d'engagement inférieur à deux ans. Au terme de cette période, l'administration peut mettre fin aux fonctions de l'agent concerné au cas où l'évaluation en fin de stage révèle que ses services ont été insatisfaisants.

7. Certes, l'Organisation était libre - contrairement à ce que soutient le requérant - d'évaluer ses mérites et aptitudes à tout moment. Elle ne pouvait toutefois le considérer comme étant encore en période probatoire. Il ressort en effet d'un mémorandum d'un administrateur du personnel en date du 18 octobre 1990 que son contrat du 15 octobre 1990 au 14 octobre 1992, qui n'était que la "prolongation" d'un précédent contrat d'un an, ne saurait être regardé comme "initial". En outre, même si la défenderesse soutient, dans sa duplique, que le Directeur général était habilité à prolonger la période probatoire du requérant et que celui-ci se trouvait toujours en période d'essai, aucun élément du dossier ne vient confirmer qu'en prolongeant son engagement l'Organisation avait entendu le maintenir en stage.

8. En troisième lieu, l'administration, avant de procéder au licenciement litigieux, a consulté, comme elle y était tenue par la disposition 104.1 b)(iv) du Règlement du personnel, le Comité consultatif des cadres, des administrateurs généraux et des services organiques. Toutefois, la convocation adressée tant au requérant qu'aux membres de cet organe mentionnait comme ordre du jour le "non-renouvellement du contrat" du requérant. Or il s'agissait en réalité de son licenciement.

9. L'Organisation affirme que cette erreur est purement matérielle et involontaire, ce que le Tribunal admet. Il n'en reste pas moins que, même si lors de la réunion du comité, le rapport de l'administration indiquait clairement qu'il s'agissait de mettre fin prématurément à un contrat de durée déterminée, cette erreur, s'ajoutant à celles qui ont déjà été relevées, démontre que dans une affaire grave l'Organisation n'a pas conduit la procédure avec toute l'attention que ses fonctionnaires sont en droit d'attendre.

10. Il résulte de ce qui précède que plusieurs erreurs ont vicié la procédure de licenciement du requérant. Certes, l'article 9.1 du Statut du personnel permet au Directeur général de mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel "si les services de l'intéressé cessent de donner satisfaction". Mais une décision aussi importante que la résiliation anticipée, pour des motifs non disciplinaires, d'un contrat de durée déterminée ne peut être prise que dans le respect scrupuleux de la procédure et des garanties qui résultent pour le fonctionnaire des termes de son contrat ou des dispositions de la réglementation en vigueur. En l'espèce, le Tribunal estime que la procédure a été viciée et que ces garanties n'ont pas été respectées. Il prononce donc l'annulation de la décision de licenciement qui lui est déférée et condamne l'Organisation à verser au requérant une indemnité correspondant à la rémunération qu'il aurait dû recevoir jusqu'au terme normal de son engagement, soit le 14 octobre 1992, déduction faite du montant correspondant à trois mois de salaire qu'il avait obtenu au lieu d'un préavis en application de la disposition 109.6 du Règlement du personnel.

11. Le Tribunal n'accueille pas en revanche les autres conclusions de la requête tendant à l'allocation de

dommages-intérêts destinés à réparer le préjudice résultant du versement prétendument tardif des trois mois de salaire mentionnés ci-dessus. Tous les préjudices invoqués par le requérant, et notamment son préjudice moral, seront réparés par la décision d'annulation et par l'octroi de dommages-intérêts calculés ainsi qu'il est dit au considérant 10 ci-dessus.

12. Quant à la demande de réintégration de l'intéressé dans un poste du Secteur des sciences exactes et naturelles ou, à défaut, à tout autre poste correspondant à ses qualifications, le Tribunal la rejette également. En dépit des irrégularités commises par l'Organisation, il résulte clairement du dossier et notamment des appréciations figurant dans le rapport d'évaluation du 5 juillet 1991 - dont les éléments de fait sont convaincants - que le requérant n'aurait eu aucune chance d'obtenir le renouvellement de son contrat après l'expiration de celui auquel il a été prématurément mis fin.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 11 décembre 1991 du Directeur général de l'UNESCO mettant fin aux fonctions du requérant avec effet au 31 décembre 1991 et la décision confirmative du 22 juillet 1993 sont annulées.

2. L'UNESCO versera au requérant une indemnité égale à la rémunération qu'il aurait reçue jusqu'à l'échéance normale de son contrat, au 14 octobre 1992, diminuée des trois mois de salaire qu'il a reçus au titre du préavis de licenciement.

3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

William Douglas
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner