

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SACIKA

Jugement No 436

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par le sieur Sacika Sketchley Diamond, le 10 mars 1980, régularisée le 14 avril 1980, la réponse de l'Organisation en date du 30 juillet 1980, la réplique du requérant datée du 23 septembre 1980 et la duplique de l'Organisation du 27 octobre 1980;

Vu l'article II, paragraphe 1er, du Statut du Tribunal et les articles 11.16 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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. En mai 1977, le sieur Sacika, de nationalité zambienne, a été nommé Sous-directeur général du Bureau international du Travail, et chargé à ce titre de donner des avis au Directeur général sur les affaires internationales du travail et de le conseiller à propos du programme et des activités de l'OIT en Afrique. Des divergences de vues apparurent bientôt entre le requérant et le Directeur général au sujet du rôle du requérant et plus particulièrement sur le point de savoir s'il devait être ou non affecté à Addis-Abéba. A la fin de l'année 1978, le Directeur général proposa au requérant de rechercher de concert les bases d'un accord relatives à la cessation de l'engagement de ce dernier. Dans les mois qui suivirent, il y eut une série d'entretiens et des échanges de lettres pour préciser les modalités de l'accord. Le 2 mars 1979, dans une lettre au requérant, le Directeur général en précisa les conditions. Le 4 avril 1979, le requérant répondit en déclarant qu'il acceptait en principe l'offre faite, mais qu'il désirait attirer l'attention sur un certain nombre de points sur lesquels il espérait obtenir l'accord du Directeur général, notamment en ce qui concerne le retrait d'une lettre que ce dernier lui avait écrite le 21 décembre 1978. Le Directeur général accepta cette condition par une lettre datée du 19 avril 1979, ainsi qu'un certain nombre d'autres propositions du requérant. Le 21 avril 1979, un directeur général adjoint, de passage à Lusaka, fut reçu par le Président de la République de Zambie, auquel il donna l'assurance que l'accord envisagé ne jetterait aucun discrédit sur la personne du requérant. Le Directeur général confirma ces propos dans une lettre au Président en date du 4 mai 1979, puis lors d'un entretien téléphonique qu'il eut avec l'ambassadeur de Zambie à Genève. Le 16 mai 1979, le requérant signifia son acceptation de l'accord selon les termes de la lettre du Directeur général du 19 avril 1979. La date prévue pour la cessation effective des services était le 1er décembre 1979, mais il était convenu que le requérant prendrait auparavant les congés qu'il avait accumulés. Le Directeur général écrivit à nouveau au Président de la République de Zambie le 1er juin 1979 pour l'informer de la situation, avec copie au requérant. Le 30 octobre 1979, le requérant protesta auprès du Directeur général contre les termes de cette lettre. Il déclarait qu'elle réduisait à néant l'accord et il demandait la convocation d'une commission paritaire en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, pour qu'elle examine les circonstances ayant amené la cessation de son engagement. Le Directeur général répondit le 19 décembre 1979 que cette réclamation n'ayant pas été soumise dans les six mois réglementaires, il ne pouvait donner suite à la demande de convocation d'une commission paritaire. Il ajoutait qu'il estimait que le requérant n'avait été traité ni de façon injuste ni en violation des dispositions du Statut du personnel. C'est contre cette lettre du 19 décembre 1979 qu'est dirigée la requête dont le sieur Sacika a saisi le Tribunal de céans.

B. Dans sa requête, le sieur Sacika soutient que la lettre adressée par le Directeur général le 1er juin 1979 au Président de Zambie soulève des points qu'il doit contester parce qu'ils changent matériellement la base sur laquelle était fondée son acceptation de la cessation de ses fonctions. Il demande en conséquence au Tribunal : 1) d'ordonner une enquête sur les circonstances ayant présidé à son emploi au BIT et sur celles qui ont amené son départ prématuré de l'Organisation; 2) d'ordonner le paiement d'une indemnité adéquate au titre de la cessation illégale de son contrat d'engagement décidée par le Directeur général; 3) de faire une enquête sur la conduite du

Directeur général en cette affaire et de déterminer si cette conduite était compatible avec le mandat dont il est investi en vertu de la Constitution de l'OIT et du Statut du personnel.

C. La défenderesse répond en premier lieu en contestant la compétence du Tribunal en ce qui concerne la troisième demande du requérant. Elle considère que le requérant désire simultanément obtenir que soient reconsidérées un certain nombre de questions litigieuses en rapport avec des événements antérieurs à l'accord et contester la validité de l'accord. Or les deux choses s'excluent mutuellement. En effet, lorsqu'il a accepté l'accord, le 16 mai 1979, le requérant a accepté ce règlement des questions litigieuses au lieu de présenter un recours en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel. Le seul différend qui subsiste a trait, par conséquent, à la validité de l'accord. Toutefois, le requérant à la fois conteste cette validité et proteste que l'accord a été violé. En protestant contre cette violation, il reconnaît du même coup la validité de l'accord. La prétendue violation serait donc le seul point litigieux qui subsisterait. D'ailleurs, pour autant que la validité de l'accord serait en cause, la requête est tardive, car le requérant ne l'a pas contestée dans les six mois. Sur le fond, la défenderesse soutient que l'accord était valide, car il reposait sur l'article 11.16 du Statut du personnel qui dispose que : "le Directeur général peut résilier l'engagement d'un fonctionnaire si une telle action est compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sous réserve qu'elle a l'assentiment de l'intéressé". Etant donné le manque d'harmonie entre les vues du Directeur général et celles du requérant, une séparation était dans l'intérêt du service. De plus, du point de vue matériel, l'accord comportait de substantiels avantages pour le requérant et il y a librement souscrit. En ce qui concerne la prétendue violation de l'accord, la défenderesse émet de sérieux doutes quant à la recevabilité de ce moyen invoqué si longtemps après la conclusion de l'accord. De toute manière, la défenderesse conteste que la lettre du 1er juin adressée par le Directeur général au Président de la République de Zambie ait ajouté quoi que ce soit à ce que le Directeur général avait fait savoir avant l'accord. La lettre précisait bien que l'accord ne devrait en aucune manière être interprété dans un sens défavorable pour la personnalité et l'intégrité du requérant. La phrase de la lettre que le requérant a trouvée particulièrement déplacée, à savoir celle où le Directeur général disait "A mon sens, M. Sacika pourrait exercer de nombreuses fonctions importantes pour lesquelles ses aptitudes et ses qualités personnelles seraient mieux adaptées qu'elles ne l'étaient pour le travail dans le contexte d'une organisation internationale où, il faut le souligner, des qualifications d'une nature spéciale sont nécessaires", elle avait justement pour intention de préserver la carrière du requérant. D'ailleurs, il a été nommé ensuite dans son pays à un poste très élevé, ce qui prouve que la lettre ne lui a causé aucun préjudice. D'autre part, le fait que le Directeur général a envoyé copie de la lettre au requérant témoigne de sa bonne foi. Enfin, en acceptant les paiements effectués en vertu de l'accord, le requérant s'est privé de tout droit de le contester ultérieurement.

D. Le requérant déclare dans sa réplique que l'Organisation n'est pas parvenue à dénier son allégation au sujet de ses attributions, qui n'ont jamais été définies avec précision ni dans les actes officiels de nomination, ni dans les entretiens subséquents entre lui et le Directeur général. L'argumentation de la défenderesse selon laquelle il y avait une divergence de vues entre "la conception que le requérant se faisait de son rôle et celle du Directeur général" est par conséquent surprenante, puisque rien n'avait été précisé au sujet de ce rôle. D'ailleurs, si tel avait été le cas, le Statut du personnel faisait l'obligation au Directeur général d'attirer l'attention du requérant par écrit sur les aspects de sa collaboration qu'il estimait peu satisfaisants, ce qu'il n'a pas fait. Le requérant maintient en conséquence qu'il a été mis fin à son engagement dans des circonstances et des conditions illégales, sur lesquelles une enquête doit être ordonnée par le Tribunal puisqu'elle n'a pas eu lieu devant une commission paritaire. Les considérations de la défenderesse au sujet du règlement matériel prévu par l'accord et de la nomination du requérant à un poste élevé dans son pays sont sans pertinence. Le fait est que la lettre du 1er juin 1979 a tout remis en question et justifie la demande d'une indemnisation au titre du préjudice que le requérant a souffert du fait de la cessation injustifiée de son emploi.

E. La défenderesse constate que, dans sa réplique, le requérant n'a réfuté aucun des arguments à l'appui de l'irrecevabilité de la requête pour cause de tardiveté ou au sujet de l'incompétence du Tribunal pour connaître de sa troisième conclusion. Elle constate d'autre part que le requérant ne soutient plus qu'il a signé l'accord sous l'effet de la contrainte et qu'il reconnaît qu'il avait accepté l'inévitable. S'il l'avait voulu, en effet, le requérant aurait pu saisir alors le Directeur général d'un recours en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel. La défenderesse considère d'autre part que le requérant n'a pas réfuté son argumentation prouvant la bonne foi de la lettre du 1er juin 1979, ni ce qu'elle soutient quant au fait que le requérant, en continuant d'accepter après le 1er juin 1979 les paiements effectués en vertu de l'accord, s'est privé du droit de le contester en octobre. La défenderesse estime que le Directeur général a agi pour le mieux dans le seul souci de servir l'Organisation et elle maintient ses conclusions tendant au rejet de la requête en tant qu'irrecevable et non fondée.

CONSIDERE

Sur les faits essentiels

1. Le requérant a été nommé Sous-directeur général du Bureau international du Travail pour une période de cinq ans à compter du 15 mai 1977. Cette nomination n'a pas eu les résultats escomptés. D'une part, le requérant a formulé à l'encontre du Directeur général nombre de critiques et de plaintes, sur lesquelles il s'est étendu dans un exposé narratif. D'autre part, ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 de la réponse de l'Organisation : "Au bout d'un laps de temps relativement bref, il est apparu qu'il y avait des divergences de vues entre la conception que le requérant se faisait de son rôle et celle du Directeur général." Le 15 décembre 1978, le Directeur général a dit au requérant qu'il "souhaitait rechercher la base d'un arrangement (accord mutuel) qui vous permettrait d'être libéré de vos obligations au BIT dans les meilleures conditions possibles". Pareil arrangement pouvait être mis au point en vertu de l'article 11.16 du Statut du personnel. Cette disposition habilite le Directeur général à "résilier l'engagement d'un fonctionnaire si une telle action est compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sous réserve qu'elle a l'assentiment de l'intéressé" et prévoit également le paiement de certaines indemnités. Après de longues négociations, un arrangement a été conclu le 21 mai 1979, ou aux environs de cette date, aux termes duquel l'engagement du requérant devait prendre fin le 1er décembre 1979, l'intéressé devant recevoir des paiements et des indemnités pour la somme de 153.062,30 francs suisses au total. Le versement de ladite somme était achevé le 10 septembre 1979 et le BIT a également payé 66.237 francs suisses pour le déménagement en Zambie des effets du requérant.

2. Le 1er juin 1979, le Directeur général a envoyé au Président Kaunda de Zambie une lettre qui contenait le paragraphe ci-après :

"J'ai déjà souligné dans la lettre que je vous avais adressée précédemment, et j'en ai fait part oralement à l'ambassadeur Lubinda et à M. Sacika lui-même, que l'accord mutuel auquel nous sommes parvenus ne devrait en aucune manière être interprété dans un sens défavorable pour la personnalité et l'intégrité de M. Sacika. J'ai également insisté sur ce point dans le message que M. Bolin vous a transmis. A mon sens, M. Sacika pourrait exercer de nombreuses fonctions importantes pour lesquelles ses aptitudes et ses qualités personnelles seraient mieux adaptées qu'elles ne l'étaient pour le travail dans le contexte d'une organisation internationale où, il faut le souligner, des qualifications d'une nature spéciale sont nécessaires." L'Organisation soutient ce que le requérant ne conteste pas que durant l'entrevue du 21 mai 1979 entre le Directeur général et le requérant, lors de laquelle l'accord a été conclu, le Directeur général avait accepté d'écrire au Président, de façon "à bien préciser que l'accord mutuel ne mettait nullement en doute les qualifications professionnelles et l'intégrité de M. Sacika". Copie de cette lettre a été envoyée immédiatement au requérant.

3. Le 30 octobre 1979, le requérant a écrit longuement au Directeur général en soutenant que la lettre du 1er juin au Président Kaunda constituait un très grave manquement à la bonne foi en ce sens qu'elle mettait en doute les capacités du requérant. Il disait que le Directeur général n'avait jamais eu l'intention d'utiliser ses services à bon escient et que l'accord du 21 mai lui avait été extorqué sous de faux prétextes. Il affirmait que l'accord était ainsi réduit à néant et il soumettait formellement une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, en formulant les accusations suivantes :

1. J'ai été traité de manière incompatible avec les dispositions du Statut du personnel et les termes de mon contrat;
2. Vous m'avez traité de façon injustifiable et inéquitable;
3. Vous avez résilié illicitement mon contrat d'emploi."

Le Directeur général a rejeté cette réclamation par sa lettre du 19 décembre 1979 qui constitue la décision attaquée.

Sur la compétence

4. Le requérant demande au Tribunal :

- 1) d'ordonner une enquête sur les circonstances ayant présidé à son emploi au BIT et sur celles qui ont amené son départ prématuré de l'Organisation;
- 2) d'ordonner le paiement d'une indemnité adéquate au titre de la cessation illégale de son contrat d'engagement décidée par le Directeur général;

3) de faire une enquête sur la conduite du Directeur général en cette affaire et de déterminer si cette conduite était compatible avec le mandat dont il est investi en vertu de la Constitution de l'OIT et du Statut du personnel.

Aux termes de l'article II, paragraphe 1, de son statut, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce; s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, il est habilité par l'article VIII à attribuer à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert. A cette fin, le Tribunal est admis, par l'article 11 de son Règlement, à ordonner toute mesure d'instruction qu'il jugera utile. Mais il n'ordonnera pas une enquête tout simplement pour déterminer les faits; il faut qu'elle vienne à l'appui d'une réparation, telle que la réintégration ou l'octroi d'une indemnité, que le Tribunal a la compétence d'accorder. En l'espèce, ce n'est le cas que pour la deuxième conclusion. A ce propos, il ne fait pas de doute que le contrat d'engagement a été résilié manifestement par l'accord du 21 mai; la seule question de fait est donc de savoir si ledit accord peut être annulé pour les raisons mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Or c'est une question que le Tribunal peut trancher de la manière ordinaire, sans ordonner une mesure d'instruction spéciale en vertu de l'article 11 du Règlement. Aussi le Tribunal commencera-t-il par examiner la deuxième conclusion. Si elle n'est pas admise et si l'accord du 21 mai n'est pas remis en cause, il conviendra de considérer que l'accord a réglé toutes les réclamations expresses qui avaient été formulées jusqu'à cette date.

Sur la recevabilité

5. L'Organisation objecte qu'il y a forclusion en ce qui concerne le deuxième chef de demande, la réclamation alléguant la cessation illégale du contrat ayant été formulée le 30 octobre 1979 et l'accord par lequel les parties étaient convenues de mettre un terme au contrat ayant été conclu le 21 mai. Toutefois, il apparaît que le délai de six mois prévu à l'article 13.2 du Statut du personnel a été respecté. En outre, il est douteux pour des raisons qui seront données au paragraphe suivant que "le traitement qui fait l'objet de la plainte" au sens dudit article soit la conclusion de l'accord du 21 mai. L'objection est écartée.

Sur le fond

6. Pour comprendre l'accusation de mauvaise foi, il faut examiner d'un peu plus près les négociations qui ont conduit à l'accord du 21 mai. Celui-ci a été conclu sur la base de l'article 11.16, qui dispose que l'accord doit être "compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement". Comme la compétence professionnelle du requérant était admise, il est difficile de voir comment son départ pouvait être compatible avec le souci de rendement, sauf si, pour reprendre les termes utilisés par le Directeur général dans la lettre du 1er juin, ses [du requérant] "aptitudes et qualités personnelles" ne répondaient pas entièrement au travail dans une organisation internationale. Toutefois, le requérant n'a cessé d'affirmer qu'il était parfaitement adapté au travail dans une organisation internationale et que l'impasse était due exclusivement au fait que le Directeur général ne l'avait pas employé judicieusement. Etant donné cette façon de voir, il devait naturellement se soucier de faire établir non seulement qu'il était compétent, mais aussi que l'insuccès n'était pas dû à quelque insuffisance de sa part. Il s'est expliqué tout à fait clairement à ce propos.

7. Dans une lettre du 21 décembre 1978, confirmant une discussion antérieure et ouvrant les négociations qui se sont terminées par l'accord du 21 mai, le Directeur général avait relevé qu'une association fructueuse "n'aurait pu se développer que si votre expérience et votre contribution avaient répondu aux exigences spéciales du poste auquel vous aviez été nommé". Le requérant a exigé le 4 avril 1979 que cette lettre soit retirée "car elle donnait une vue déformée des événements qui ont conduit à la situation actuelle". Il citait la teneur de l'article 11.16 et ajoutait : "J'éprouve quelques difficultés à accepter ces termes parce qu'à mon avis ils donnent à penser que je suis partiellement responsable des événements qui ont conduit à la situation actuelle. Or les faits montrent clairement que vous êtes entièrement responsable de ce qui s'est passé et je ne saurais donc prendre sur moi d'accepter une part du blâme. Toutefois, si le recours à l'article 11.16, ainsi que vous l'aviez laissé entendre dans nos discussions, vise simplement à trouver une base appropriée, sur le plan technique, pour mettre fin à mon contrat, je vous serais reconnaissant de me le confirmer par écrit, en disant que notre accord mutuel sur la base de cet article ne met nullement en doute ma compétence professionnelle et mon intégrité." Dans sa réponse en date du 19 avril, le Directeur général a accepté le retrait de la lettre du 21 décembre et déclaré: "le recours à l'article 11.16 du Statut du personnel, dans ce contexte, vise simplement à offrir une base appropriée pour la résiliation de votre contrat et je confirme que notre accord mutuel en vertu de cet article ne met nullement en doute votre compétence professionnelle et votre intégrité."

8. Il aurait peut-être été préférable, pour le Directeur général, de ne pas aller au-delà de cette formule de confirmation dans sa lettre au Président Kaunda. Le passage de la lettre du 1er juin contre lequel le requérant soulève des objections parle de personnalité au lieu de compétence professionnelle. Le Directeur général avait écrit précédemment au Président, le 4 mai 1979, que "tout accord conclu au sujet de la résiliation de [son] contrat ne mettra aucunement en doute la compétence professionnelle et l'intégrité" de l'intéressé. Mais si l'on prend le texte de la lettre du 1er juin en lui-même, il donne à penser (ce qui était l'opinion du Directeur général et non pas celle du requérant) que celui-ci n'était pas absolument fait pour le travail dans une organisation internationale. Cela pourrait lui nuire si le Président devait avoir à examiner, à l'avenir, s'il conviendrait ou non de l'utiliser dans un poste international ou de le recommander pour un tel poste. Le Tribunal n'en conclut pas que la lettre a été ainsi rédigée à pareille fin. Au contraire, selon le texte même, le passage incriminé paraît avoir pour objet de souligner que la personnalité et l'intégrité du requérant n'étaient nullement mises en doute.

9. De l'avis du Tribunal, l'accusation de mauvaise foi n'est pas fondée. En mettant les choses au pire, le passage incriminé était dû à une erreur de jugement, ce qui est bien différent de la mauvaise foi (qui ne peut être que délibérée), erreur qui n'offre aucun motif d'annulation. Si la lettre avait été rédigée de propos délibéré pour nuire au requérant, il n'est pas concevable qu'une copie lui ait été envoyée immédiatement. Il ne semble guère probable non plus que le requérant y ait vu d'emblée, à l'époque, un acte de mauvaise foi; il se peut que la teneur de la lettre l'ait déçu, mais s'il y avait vu alors de la mauvaise foi, il aurait certainement protesté immédiatement.

10. Quant à l'accusation de faux prétexte, elle consiste à présenter le même point sous un autre jour et elle est donc non fondée elle aussi. Le requérant avait demandé le retrait de la lettre du 21 décembre car elle donnait des faits une vue déformée; il souhaitait que le Directeur général acceptât d'être seul blâmé. Lorsque celui-ci est convenu de retirer la lettre, le requérant a supposé, avec un certain optimisme, que c'était là ce que le Directeur général ferait. Lorsque le requérant a constaté, après la lettre du 1er juin, que ce n'était pas ce que le Directeur général faisait, il en vint à conclure après un long délai qu'il avait été amené par tromperie à conclure l'accord.

11. Le Directeur général a saisi, peut-être trop rapidement l'occasion offerte par le fait que le requérant ne demandait, selon ses termes, que la confirmation de sa compétence professionnelle et de son intégrité. Cependant, il n'y a rien qui permette de conclure à une tromperie délibérée. A la vérité, étant donné l'attitude que le requérant manifestait clairement, l'article 11.16 n'était absolument pas une base appropriée pour la résiliation du contrat. Il eût été mieux d'aboutir à un compromis grâce auquel chaque partie aurait réservé sa position. Mais on a sans doute fait valoir au Directeur général que l'article 11.16 offrait le meilleur moyen de sortir de l'impasse et que c'était certainement la solution la plus avantageuse pour le requérant du point de vue pécuniaire. Les deux parties étaient désireuses de se sortir d'une situation désagréable, d'où la tentative d'adapter le règlement de la question au cadre de l'article 11.16 et les malentendus qui en ont résulté.

12. Le Tribunal a examiné ces accusations sur la base des faits car il s'agit d'accusations graves portées contre l'Organisation et il n'était pas souhaitable de n'y pas répondre. Toutefois, même si les faits avaient donné raison au requérant, sa demande d'annulation échouerait en droit. le 1er juin, il connaissait tous les éléments qui le conduisent présentement à conclure qu'il a été victime d'actes de tromperie et de mauvaise foi. Si ce qu'il croyait avait été vrai, il aurait probablement été en droit de rompre l'accord. Il a, au lieu de cela, choisi de le confirmer en acceptant le paiement de toutes les sommes que ledit accord lui assurait et il ne peut plus refuser d'être lié par ses dispositions.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 4 septembre 2008.