

SOIXANTE-SIXIEME SESSION

Affaire ARABA

Jugement No 954

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Justin Désiré Araba le 17 août 1988 et régularisée le 23 septembre, la réponse de l'OMS en date du 25 novembre, la réplique du requérant du 29 décembre 1988 et la lettre du 2 février 1989 par laquelle l'Organisation informe le greffier qu'elle renonce à déposer un mémoire en duplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 370.1.1, 1050.1 et 1050.4 du Règlement du personnel de l'OMS;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. L'OMS gère un Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP) dont le siège est à Ouagadougou, capitale du Burkina Faso. Le requérant, né en 1939, est ressortissant du Bénin. Le 9 mai 1978, il fut détaché du ministère béninois de la Santé publique pour une période de cinq ans en vue d'occuper un poste d'assistant technique à l'OCP. Il fut embauché au titre d'un contrat temporaire au grade OU.6, en qualité de chef gestionnaire du garage du Programme. En 1979, il fut promu au grade OU.7. Le 1er janvier 1982, il fut muté au poste 9.3750, de grade P.2, en qualité d'administrateur des transports.

Par télex du 7 avril 1983, le directeur de l'OCP rappela au Gouvernement béninois que le détachement du requérant venait à expiration le 8 mai 1983, et le gouvernement décida de renouveler le détachement pour cinq ans. Au moment des faits, le requérant était au bénéfice d'un contrat temporaire dont la date d'expiration était fixée au 31 mai 1986. Par lettre du 20 novembre 1985, le directeur l'informa que, dans le cadre de la stratégie de réduction des effectifs découlant de la réforme des structures du Programme, la décision avait été prise de supprimer le poste 9.3750 et que, par conséquent, son engagement prendrait fin en date du 28 février 1986, conformément à l'article 1050.1 du Règlement du personnel. Cet article est ainsi conçu : "L'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé."

Le 26 novembre 1985, le requérant écrivit au directeur, lui précisant que sept de ses huit enfants étaient en âge de scolarité et qu'il souhaitait donc rester dans ses fonctions jusqu'à la fin de l'année scolaire. Par ses lettres datées respectivement du 27 novembre 1985 et du 27 février 1986, le directeur accepta de le garder, en l'affectant à des fonctions spécifiques temporaires jusqu'au 31 mai 1986. Lors de son départ à cette date, il reçut l'indemnité de résiliation aux termes de l'article 1050.4 du Règlement du personnel correspondant à sept mois de traitement et une allocation de rapatriement s'élevant à vingt semaines de traitement, conformément à l'article 370.1.1 du Règlement.

En date du 10 décembre 1985, le requérant introduisit un recours auprès du Comité régional d'appel. Dans son rapport du 28 avril 1987, le Comité, tout en confirmant la légalité de la suppression du poste, recommanda de donner à M. Araba la préférence si des occasions de recrutement s'offraient au sein du Programme OCP ou du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique. Le directeur régional pour l'Afrique approuva la recommandation en date du 20 juillet.

Le 26 septembre 1987, le requérant forma recours contre cette décision auprès du Comité d'appel du siège. Ce comité recommanda, dans son rapport du 2 mai 1988, de confirmer la décision du directeur régional et de rejeter le recours et, par sa lettre du 14 juin 1988, qui est la décision contestée, le Directeur général informa le requérant qu'il avait fait sienne cette recommandation.

B. Le requérant soutient que la résiliation de son contrat a été décidée en violation des principes généraux de droit qui devraient s'appliquer à son cas et dont il fait l'exposé. L'Organisation se méprend en disant que la politique de restructuration nécessitait la suppression de son poste : il était chargé de la gestion du garage et le garage existe toujours. Puisque le directeur avait, le 7 avril 1983, demandé au Gouvernement béninois de prolonger la durée de

son détachement et que le gouvernement l'avait accepté, tout donne à penser qu'à cette date l'OMS avait besoin de ses services pour plusieurs années. Aussi est-il étrange que, si peu de temps après, le directeur ait eu la moindre raison de supprimer son poste.

De toute manière, il y a eu détournement de pouvoir : en effet, le véritable motif de la résiliation de son contrat n'était pas la suppression du poste, mais bien plutôt l'hostilité de ses supérieurs hiérarchiques à son égard.

Le requérant demande que la décision qu'il attaque soit annulée et que lui soient versés le traitement et les indemnités qu'il aurait perçus s'il était resté en fonction jusqu'à la date d'expiration de son détachement en 1988.

C. Dans sa réponse, l'OMS fait valoir que la suppression du poste du requérant était justifiée. Le Comité de gestion du Programme, dans lequel les gouvernements donateurs, bénéficiaires et organisateurs sont représentés, avait approuvé un budget-programme pour 1986-1991, qui prévoyait une forte diminution des crédits. Le directeur du Programme devait donc procéder à de sévères réductions de personnel et d'autres dépenses. A sa demande, un fonctionnaire du siège à Genève effectua une enquête sur les mesures qu'il fallait prendre et proposa notamment de réévaluer les transports à fournir et de remplacer le poste d'administrateur des transports de grade P.2 par un poste d'assistant administratif de grade inférieur. Par une circulaire datée du 15 novembre 1985, le directeur informa le personnel qu'il allait falloir supprimer de nombreux postes en 1986-87. Il se trouva que le poste du requérant était l'un des postes visés. La décision de supprimer ce poste fut donc prise pour des raisons techniques et par souci de bonne gestion. D'ailleurs, le requérant n'apporte pas de preuve à l'appui de son allégation selon laquelle cette suppression n'était pas justifiée. Dans son télex du 7 avril 1983, le directeur ne fit que demander au Gouvernement béninois de régler la situation du point de vue administratif puisque la période de détachement du requérant venait à expiration le 8 mai 1983; c'est le gouvernement, et non le directeur, qui décida de prolonger de cinq ans la durée du détachement.

Le requérant n'offre pas davantage de preuve à l'appui du grief qu'il faisait à ses chefs d'avoir témoigné de l'hostilité à son égard. Même s'ils lui refusèrent l'avancement d'échelon au 1er janvier 1985 pour insuffisance professionnelle, ses supérieurs hiérarchiques déclarèrent dans un rapport d'évaluation pour 1985 qu'ils étaient satisfaits des progrès qu'il avait accomplis dans son travail.

De surcroît, l'Organisation le traita avec égards : elle lui accorda la prolongation demandée pour des raisons familiales et lui versa de généreuses prestations de fin de service.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient son argumentation et ses revendications initiales et développe ses moyens concernant ses conditions d'engagement et de détachement et les motifs réels de son licenciement. Quant au premier de ces deux points, il soutient que, dans la fonction publique au Bénin, un détachement est accordé pour une période de cinq ans, à moins d'une disposition contraire à ce sujet. En conséquence, la demande de prolongation faite par le directeur portait forcément sur une période de cinq ans. L'acceptation par l'OMS de son deuxième détachement et le fait qu'elle n'ait pas demandé une réduction de la période prévue ont valeur de consentement implicite et d'engagement à prolonger son contrat jusqu'à la date d'expiration de son détachement, soit le 8 mai 1988. Quoiqu'il en soit, le Gouvernement béninois n'a pas fixé unilatéralement la durée de son second détachement.

Quant aux motifs de la résiliation de son engagement, le requérant fait observer que le fonctionnaire du siège qui a effectué l'enquête n'a pas communiqué son rapport avant le 17 novembre 1985, alors que le directeur avait, déjà le 15 novembre, annoncé la stratégie de réduction des effectifs. De plus, le requérant eut connaissance de la décision de le licencier le 20 novembre, c'est-à-dire trois jours seulement après réception du rapport du fonctionnaire, donc dans un délai trop court pour que l'Organisation ait eu le temps d'examiner la question. Le véritable motif de résiliation était, maintient-il, l'animosité évidente que ses chefs entretenaient à son égard. Bien qu'un ancien chef responsable ait eu une excellente opinion de lui, deux chefs récents, dont il donne les noms, se sont montrés mal intentionnés envers lui en prenant de nombreuses mesures qui lui ont été préjudiciables et en mettant en doute ses qualifications en vue d'affaiblir sa position.

CONSIDERE :

Sur la demande du requérant de procédure orale

1. Le requérant a eu la possibilité de répondre, dans sa réplique, aux arguments développés par l'Organisation dans

sa réponse. Or la défenderesse estime que la réplique, n'apportant aucun élément nouveau, n'appelle pas de sa part le dépôt de nouveaux moyens.

Le Tribunal considère que les pièces du dossier lui permettent d'instruire entièrement cette affaire et de se prononcer, sans qu'il soit besoin de recourir à l'audition du requérant.

Sur le fond

2. Le requérant a été engagé par l'OMS le 9 mai 1978 à Ouagadougou, sur détachement de son administration nationale renouvelé en 1983 et valable jusqu'en 1988. Affecté au Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP), il a occupé successivement les postes d'assistant technique aux grades OU.6 et OU.7 et d'administrateur des transports au grade P.2. Par lettre datée du 20 novembre 1985, le directeur de l'OCP l'a informé de la suppression de son poste et de la résiliation de son contrat à la fin d'un préavis de trois mois, soit le 28 février 1986. Le 26 novembre 1985, le requérant a déclaré ne pas "regretter" la suppression de son poste mais a demandé que la date de résiliation soit reportée au 31 mai 1986, date d'expiration de son contrat. Cette demande a été acceptée. Néanmoins, le 10 décembre 1985, il a saisi le Comité régional d'appel d'un recours contre la résiliation de son contrat pour suppression de poste puis, le 26 septembre 1987, le Comité d'appel du siège d'un appel contre la décision de rejet du directeur régional pour l'Afrique, intervenue à la suite de la décision du Comité régional. Le 2 mai 1988, le Comité d'appel a recommandé le rejet du recours et cet avis a été suivi par le Directeur général par décision du 14 juin 1988.

3. Aux termes de l'article 1050.1 du Règlement du personnel de l'OMS, l'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé.

Bien que le Directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures d'où résulte la suppression d'un poste, les décisions qu'il prend à ce sujet ne sont pas soustraites entièrement au contrôle du Tribunal. Elles sont susceptibles d'être annulées si elles violent une règle de procédure ou de forme, reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir, ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées. Notamment, le Tribunal retiendra l'existence d'un détournement de pouvoir au cas où la suppression d'un poste, au lieu de se fonder sur des considérations objectives et pertinentes, procède de l'intention d'éliminer un agent contre lequel un motif de congédiement ne peut être invoqué.

4. En l'espèce, le requérant invoque en premier lieu, pour contester la décision de suppression de poste, "l'illégalité relative aux motifs". A l'appui de ce grief, il se réfère à la jurisprudence selon laquelle le juge administratif, en matière de sanctions appliquées aux agents publics, contrôle l'existence matérielle des faits reprochés à l'agent. Il contrôle également leur qualification juridique, c'est-à-dire qu'il recherche si ces faits étaient de nature à justifier la sanction prononcée.

Etant donné que rien dans le dossier ne permet de penser que, dans la présente espèce, l'Organisation se soit placée sur le terrain disciplinaire et ait prononcé à l'encontre du requérant une sanction disciplinaire liée à la décision de suppression de son poste, ce premier moyen manque en fait.

5. Le requérant soutient, plus sérieusement, que la décision attaquée repose sur une erreur manifeste d'appréciation des faits puisque, contrairement aux allégations de l'Organisation, le véritable motif de la suppression du poste qu'il occupait ainsi que de son licenciement ne reposerait pas sur le caractère superflu de ce poste. Selon le requérant, la mesure litigieuse a été dictée par l'existence de rapports conflictuels entre lui et ses superviseurs et se trouve, de ce fait, entachée d'un détournement de pouvoir.

6. Aucun de ces griefs n'apparaît fondé.

L'Organisation déclare, en effet, avec raison que, loin d'être atteinte des vices invoqués par le requérant, sa décision de supprimer le poste occupé par celui-ci et de résilier son contrat se fonde sur des motifs sérieux et objectifs. Elle fait valoir notamment qu'elle a pris cette décision dans le cadre de mesures de restructuration de l'OCP et conteste que cette mesure ait été motivée par l'animosité existant entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques.

A l'appui de cette argumentation, l'Organisation se réfère aux recommandations du rapport du chef de l'unité de la fonction administrative du siège de Genève, venu sur le terrain afin de déterminer de façon objective les mesures de restructuration nécessaires. Ce rapport, daté du 17 novembre 1985, recommande expressément que "le poste de

'Transport officer P.2' soit supprimé et remplacé par un 'senior Administrative Assistant' au niveau OU.6 ou OU.7 pour assister le TMO (Transport Management Officer) dans la mise en oeuvre et le suivi de toutes procédures et contrôles administratifs nécessaires".

C'est donc à juste titre que l'Organisation déclare que la décision prise le 20 novembre 1985 de supprimer le poste 9.3750 occupé par le requérant se fondait sur cette recommandation. Certes, cette décision n'a suivi que de quelques jours le dépôt du rapport; mais le Tribunal n'accepte pas l'opinion du requérant selon laquelle une telle rapidité est suspecte et procède d'une légèreté blâmable. En effet, dès le 15 novembre 1985, le directeur du Programme faisait connaître, dans un mémorandum adressé au personnel, que des mesures d'austérité allaient entraîner un certain nombre de suppressions de poste. Le fait que, comme le remarque le requérant, le directeur ne mentionne pas expressément la suppression de son poste ni son licenciement reste sans influence sur l'éventualité et la nécessité de telles mesures, formellement recommandées plus tard par le rapport du 17 novembre 1985. Au surplus, dans une lettre adressée le 26 novembre 1985 au directeur du Programme, le requérant déclarait "n'éprouver aucun regret de voir supprimer (son) poste si réellement cela va dans l'intérêt du service". Il ne semblait donc nullement surpris par cette mesure.

7. Aucune pièce du dossier ne vient par ailleurs étayer la thèse du requérant selon laquelle la décision de supprimer son poste aurait été motivée en fait par l'animosité existant entre lui et les supérieurs hiérarchiques. Il semble au contraire, d'après ses propres écritures dans la procédure actuelle, que ceux-ci ont toujours établi, sur son compte, "d'excellents rapports d'appréciation depuis son arrivée" en mai 1978. Il précise, il est vrai, que cette situation n'a duré que jusqu'au début de 1983, soit jusqu'au moment où l'un de ses chefs hiérarchiques, M. Supthut, a été remplacé, dans le poste d'administrateur principal, par M. Pauquet. Il n'empêche que son expérience et ses qualités professionnelles continuaient à être appréciées, comme il le souligne dans son mémoire, en 1984. Par ailleurs, comme le fait remarquer l'Organisation, son rapport d'appréciation pour l'année 1985 est tout à fait satisfaisant, et le supérieur hiérarchique a noté une nette amélioration de ses performances et constaté avec satisfaction que le requérant acceptait les instructions reçues et la supervision, appréciation qui a été confirmée par le supérieur hiérarchique au deuxième niveau. Le Tribunal a d'autant moins de raison de douter de la bonne foi de l'Organisation que rien dans le dossier, notamment dans la réplique du requérant, ne vient s'inscrire en faux contre de telles affirmations précises et circonstanciées.

En définitive, et sans qu'il soit besoin d'entrer dans le détail de l'argumentation de la requête, qui ne porte que sur des points surabondants ou non pertinents, le Tribunal estime, contrairement au requérant, que la suppression de poste litigieuse, qui a entraîné la résiliation du contrat, même si celui-ci ne devait expirer qu'en mai 1988, date de la fin du détachement du requérant, a donc été dictée par les nécessités du service et ne constitue nullement un détournement de pouvoir.

Sur la demande d'audition d'experts

8. La demande d'audition d'experts pouvant apporter des appréciations sur le rendement et la qualité de son travail apparaît inutile dès lors que la suppression du poste du requérant est motivée par l'intérêt du service et que l'Organisation ne met nullement en cause la qualité de son travail.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

