

VINGT-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BALLO

Jugement No 191

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par le sieur Ballo, Fédor, en date du 14 février 1972, et la réponse de l'Organisation datée du 31 mars 1972;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, le Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO, et notamment les dispositions 104.11 et 109.3 du Règlement du personnel de l'Organisation;

Oùï en audience publique, le 8 mai 1972, MM. Hoggart, Seydou, Fulchignoni et Bolla, fonctionnaires de l'UNESCO, entendus sous la foi du serment en qualité de témoins, ainsi que Me Jacques Mercier, conseil du requérant, et MM. Lussier et Perrenoud, agents de l'Organisation;

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

A. Engagé pour deux ans par l'UNESCO le 29 juillet 1968, le sieur Ballo, de nationalité tchécoslovaque, prit ses fonctions, de grade P.5, de chef de la Section de la politique culturelle dans le secteur des sciences sociales, des sciences humaines et de la culture, le 28 août 1968. Le 4 mai 1970, il fut informé oralement par le délégué permanent de la République socialiste tchécoslovaque auprès de l'UNESCO qu'il devait rentrer en Tchécoslovaquie à l'expiration de son engagement, le 31 août 1970. Le sieur Ballo en avertit immédiatement ses supérieurs hiérarchiques ainsi que le Directeur du Bureau du personnel et écrivit, le 9 mai 1970, audit délégué permanent pour demander que la décision de rappel soit reconsidérée. Dans une note de service datée du 5 mai 1970, adressée au Sous-directeur général pour les sciences sociales, les sciences humaines et la culture (M. Hoggart), avec copie au Directeur du Département des études, du développement et de la diffusion de la culture (M. Seydou), le Directeur général critiqua le travail d'une équipe dont faisait partie le sieur Ballo et qui était chargée de préparer une Conférence des ministres de la culture convoquée à Venise du 24 août au 2 septembre 1970. Il ajoutait que des changements s'imposaient dans le personnel du service intéressé. M. Hoggart répondit que l'équipe en question n'avait fait que se conformer aux instructions qu'elle avait reçues et n'était pas à blâmer. Saisi peu après par les supérieurs du requérant d'une proposition de prolongation de deux ans de l'engagement de ce dernier, le Directeur général écrivit ce qui suit dans une note de service datée du 19 mai 1970 :

"Je ne puis faire miennes les appréciations élogieuses de M. Caillois et de M. Seydou relatives à M. Ballo. Je n'ai, en effet, constaté à ce jour rien de concret qui soit à mettre au crédit de ce dernier dans la réalisation ou la programmation de l'action de l'Organisation en matière de politique culturelle.

Pour tenir compte des notes professionnelles de l'intéressé, je prolonge son engagement d'un an jusqu'au 31 août 1971. Mais, il faut qu'il sache qu'en attendant des preuves plus concluantes de son efficacité, il s'agit dans mon esprit d'une mesure ultime. Je me ferai une opinion définitive à son sujet à la Conférence des ministres de la culture à Venise."

Dans des notes confidentielles qu'ils échangèrent à l'époque, MM. Hoggart et Seydou exprimèrent l'avis que l'appréciation portée par le Directeur général à l'égard du travail du sieur Ballo était mal fondée et constituait une injustice. Néanmoins, l'engagement ne fut prolongé que d'une année jusqu'au 31 août 1971.

B. En février 1971, le sieur Ballo se vit attribuer des notes professionnelles hautement élogieuses par son supérieur immédiat (M. Fulchignoni), par le Directeur du département où il exerçait son activité (M. Seydou) et par le Sous-directeur général responsable (M. Hoggart). Tous louaient sa compétence, son souci d'efficacité, son dévouement à l'Organisation et sa probité intellectuelle. Le 12 mars 1971, le Comité consultatif des cadres recommanda, à l'unanimité de ses membres, que l'engagement du requérant soit prolongé pour une période de trois années. Dans une note datée du 30 avril 1971, le Directeur général jugea "excessivement élogieuses" ces appréciations et déclara qu'il ne pouvait y souscrire. Après avoir rappelé les doutes qu'il avait éprouvés l'année précédente au sujet de la compétence du sieur Ballo, il précisait :

"... Mon évaluation des services de M. Ballo au cours de l'année écoulée est, en effet, nettement négative.

Cette opinion se fonde sur des expériences assez nombreuses et dont chacune avait valeur de test. Qu'il s'agisse de la préparation de la Conférence internationale de Venise et de sa conduite, de la discussion des PADs de la Division du développement culturel ou de la préparation de la Conférence des ministres de la culture d'Europe, j'ai vu personnellement M. Ballo à l'oeuvre, et chaque fois il s'est montré très inadéquat à ses tâches."

Il s'opposait, en conséquence, au renouvellement de l'engagement, mais il autorisait néanmoins le requérant à présenter sa candidature pour d'autres postes du Secrétariat. Le Directeur du Bureau du personnel avisa le sieur Ballo, le 18 juin 1971, que son engagement prendrait fin le 31 août 1971 conformément à la disposition 104.6 (b) du Règlement du personnel. Toutefois, comme le requérant est tombé malade dans le courant du mois d'août, son engagement fut reconduit jusqu'au 15 septembre 1971, puis, sa maladie persistant, successivement jusqu'au 30 novembre 1971, 15 janvier 1972, 14 mars 1972 et 31 mai 1972. Depuis le 17 février 1972, le requérant se trouve, en conséquence, au bénéfice d'un demi-traitement en vertu de la disposition 106.1 (a) et (b) du Règlement du personnel.

C. Entre-temps, le chargé d'affaires p.i. de la délégation permanente de la République socialiste tchécoslovaque auprès de l'UNESCO avait écrit en ces termes, le 11 mai 1971, au Directeur général :

"Cher Monsieur,

Me référant à notre rencontre du 4 mai 1971, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque n'est pas d'accord avec la prolongation du contrat de M. Fédor Ballo, du Département de la culture du Secrétariat. M. Ballo, dont le contrat actuel expire le 31 août 1971, a été informé de ladite décision de son Gouvernement.

Je vous prie d'agréer, etc."

Le Directeur général répondit, le 14 mai suivant, que l'offre de prolongation de l'engagement d'un membre du personnel servant l'Organisation était du ressort exclusif du Directeur général et ne devait être décidée qu'en fonction des mérites ou des capacités du fonctionnaire considéré et de l'intérêt que les services dudit fonctionnaire présentaient pour l'Organisation et il ajoutait :

"En ce qui concerne M. Ballo, c'est en fonction de ces critères que j'ai décidé de ne pas prolonger son engagement au poste qu'il occupe actuellement au-delà de la date d'expiration de son présent contrat (31 août 1971)."

D. La décision de non-renouvellement du 18 juin 1971 ayant été confirmée par le Directeur général le 7 juillet 1971 à la suite d'une réclamation du requérant, celui-ci saisit le Conseil d'appel. A la demande du requérant, les notes de service des 19 mai 1970 et 30 avril 1971 susmentionnées et les lettres des 11 et 14 mai 1971 citées au paragraphe C ci-dessus, ainsi que l'avis du Comité consultatif des cadres du 12 mars 1971, lui furent communiqués par l'Organisation pour les besoins de sa défense. Le Directeur du Bureau du personnel donna l'assurance au requérant que le Directeur général n'avait adressé aucune autre lettre aux autorités tchécoslovaques à son sujet depuis sa nomination et refusa de lui communiquer un certain nombre de notes de service dont l'intéressé demandait la production parce qu'il s'agissait de propositions concernant l'organisation du département qui n'affectaient pas directement la situation du requérant et que lesdits documents n'avaient dès lors aucun rapport avec l'action introduite contre le non-renouvellement de son contrat. Dans son rapport daté du 15 décembre 1971, le Conseil d'appel constata qu'en vertu du paragraphe 5 (b) de ses Statuts, il n'avait pas compétence pour décider quant au fond si les services du requérant étaient satisfaisants ou non, mais qu'il avait à examiner seulement si la mesure prise à son égard était due à un parti pris ou à un autre facteur étranger au service. Il estima que le requérant n'avait pas apporté la preuve que la décision attaquée était due à un parti pris à son égard ou à des facteurs étrangers au service et que le Directeur général n'avait commis aucun détournement de pouvoir. Il recommanda au Directeur général de rejeter l'appel du requérant mais en ajoutant qu'il serait hautement souhaitable que les services de M. Ballo soient retenus par l'Organisation à un poste répondant à ses qualifications et à son expérience. Le 5 janvier 1972, le Directeur général informa le sieur Ballo qu'il acceptait cette recommandation du Conseil d'appel.

E. Par sa requête, le sieur Ballo demande au Tribunal de céans :

"1) qu'il ordonne la production par l'UNESCO de toutes et chacune des pièces du dossier du requérant, soit qu'elles concernent les rapports de l'Organisation avec le Gouvernement tchécoslovaque, relatifs à ses services, soit qu'elles

concernent les tentatives faites par ses supérieurs en vue de son reclassement à l'intérieur de l'Organisation;

2) que pour les motifs indiqués en conclusion du mémoire (annexe 1), il annule la décision de M. le Directeur général, en date du 18 juin 1971, confirmée le 5 janvier 1972 (décision du Directeur général après avis du Conseil d'appel - annexe 47), et qu'à défaut par M. le Directeur général de lui conférer un nouveau contrat d'une durée de trois années au grade P.5, il lui soit alloué une indemnité équivalant :

a) aux salaires qu'il devrait recevoir pendant une durée de trois années,

b) à la contrepartie financière équitable du préjudice moral subi, soit l'équivalent de deux années de salaire, et ce, compte tenu de son état de santé, de l'impossibilité de retourner dans son pays et de ses charges de famille,

c) une somme de francs suisses 12.000,- pour le compenser des divers frais et honoraires exposés à l'occasion du présent recours."

A l'appui de ces prétentions, le requérant allègue que la décision du Directeur général était due à la fois à une prévention de celui-ci à son encontre et à des motifs étrangers au service, aucune considération objective ne justifiant une telle mesure contraire à l'avis de tous ses supérieurs. Cette décision constitue dès lors, soutient-il, un détournement de pouvoir caractérisé. De plus, elle a été prise en méconnaissance de la lettre et de l'esprit de la disposition 104.11 du Règlement du personnel et, enfin, elle était viciée par le refus de l'Administration de produire des documents essentiels à la cause.

F. L'Organisation conteste ces trois moyens du requérant : elle rappelle que le renouvellement de l'engagement d'un fonctionnaire relève du seul pouvoir discrétionnaire du Directeur général et affirme qu'il n'y a eu ni parti pris ni facteurs étrangers au service. Elle soutient notamment qu'en mai 1970, lorsque le Directeur général a exprimé pour la première fois ses doutes au sujet de la compétence du requérant, il n'était nullement au courant des intentions du Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque. Le Directeur général a formulé ses critiques à l'endroit du requérant en pleine connaissance de cause, ayant eu lui-même l'occasion, à plusieurs reprises, de le voir à l'oeuvre. Or, en vertu de l'Acte constitutif de l'UNESCO et de la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies, le Directeur général exerce seul le pouvoir de décider si la qualité des services d'un fonctionnaire justifie ou non le renouvellement de son engagement de durée définie, même si l'opinion qu'il s'est faite au sujet de l'intéressé est différente de celle des supérieurs de celui-ci. L'Organisation n'a pas non plus contrevenu à la disposition 104.11 qui assure aux membres du personnel le droit de prendre connaissance de certaines évaluations ou avis en vue de les contester, car cette disposition ne vise que les éléments d'appréciation extérieurs à l'autorité de décision et sur laquelle celle-ci peut être appelée à se fonder, et non les motifs mêmes de ces décisions. Un même acte administratif ne peut constituer à la fois des notes professionnelles et une décision. Les décisions motivées du Directeur général concernant le requérant n'étaient pas des avis préalables sur le rendement professionnel du requérant et n'avaient donc pas à être communiquées pour observations à l'intéressé. En ce qui concerne la production de pièces demandée par le requérant, elle soutient que tous les documents ayant un rapport avec le litige lui ont été fournis à l'occasion de son recours devant le Conseil d'appel. Elle conclut, en conséquence, au rejet de la requête.

CONSIDERE :

La requête doit être regardée comme également dirigée contre la décision du 30 avril 1971 du Directeur général, dont la lettre du 18 juin 1971 au requérant ne constitue qu'une notification sommaire.

Sur la production des pièces demandées par le sieur Ballo :

L'Organisation ayant refusé de verser ces pièces au dossier, par les motifs qu'elles n'étaient pas relatives à la situation de M. Ballo et que certaines d'entre elles présentaient un caractère confidentiel, le Tribunal a ordonné leur production et en a pris connaissance en chambre du conseil. Constatant le caractère confidentiel desdites pièces, il a décidé de ne pas les communiquer au requérant et s'est borné à lui donner connaissance de la conclusion provisoire qu'il en avait tirée, à savoir que, selon une proposition de réorganisation du Sous-directeur général intéressé rejetée par le Directeur général, il était possible de conserver le requérant au service de l'Organisation dans un autre poste. Toutefois, après plus ample examen, le Tribunal a fait abstraction de ces pièces pour rendre sa décision.

Sur la légalité de la décision attaquée :

Il résulte des termes formels de la disposition 104.6 du Règlement du personnel que la décision par laquelle le Directeur général refuse de renouveler le contrat à durée déterminée d'un fonctionnaire relève du pouvoir de libre appréciation qui appartient au chef de l'organisation, responsable de la bonne marche de celle-ci. Par suite, d'une part, l'intéressé ne peut se prévaloir d'aucun droit au renouvellement de son engagement; d'autre part, pour ne pas porter atteinte à ce pouvoir, le contrôle du Tribunal est limité.

Mais le pouvoir de libre appréciation ne doit pas être confondu avec le pouvoir arbitraire; il doit notamment toujours s'exercer dans la légalité et c'est pourquoi il appartient au Tribunal, saisi d'un recours contre une décision prise en vertu du pouvoir de libre appréciation, de rechercher si cette décision émane d'un organe compétent, est régulière en la forme, si la procédure a été correctement suivie et, en ce qui concerne la légalité interne, si l'appréciation à laquelle l'autorité administrative a procédé est fondée sur une erreur de droit ou des faits inexacts ou si elle révèle que des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération ou si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou enfin si un détournement de pouvoir est établi.

Pour refuser de prolonger le contrat de M. Ballo, contrairement à l'avis unanime des hauts fonctionnaires qui étaient les supérieurs hiérarchiques de l'intéressé et contrairement à la recommandation également unanime du Comité consultatif des cadres, le Directeur général s'est uniquement fondé, ainsi qu'il ressort des termes mêmes de sa décision du 30 avril 1971, sur ce que dans les occasions où il avait vu personnellement le requérant à l'oeuvre, celui-ci s'était montré chaque fois très inadéquat à ses tâches. Ainsi, il a porté une appréciation générale sur M. Ballo en ne retenant le comportement de l'intéressé que dans des circonstances particulières et n'a pas tenu compte de la valeur du travail quotidien de ce fonctionnaire, dont les supérieurs directs avaient fait largement état. Il s'est formé une opinion générale de M. Ballo en n'ayant égard qu'à une partie très restreinte de son activité.

S'il appartenait au Directeur général, chef de l'Organisation, d'avoir un avis différent de celui exprimé par les fonctionnaires de grade élevé ayant noté M. Ballo, il devait, en ce cas, avant de prendre la décision définitive qui relevait de sa seule compétence, non seulement considérer l'attitude de l'intéressé dans les cas particuliers où il l'avait "vu personnellement à l'oeuvre", mais aussi se fonder sur la valeur de l'ensemble du travail du requérant dans l'exercice de ses fonctions, telle qu'elle était appréciée, d'une façon très favorable, par les supérieurs hiérarchiques directs.

En définitive, le Directeur général a commis l'erreur de supposer que, l'activité très partielle du requérant, dont il avait été personnellement témoin, n'étant pas à son avis satisfaisante, il s'ensuivait que l'activité du sieur Ballo ne donnait pas, dans son ensemble, satisfaction. D'autre part, en passant outre à l'avis exprimé unanimement par ceux qui étaient renseignés sur l'ensemble de la manière de servir du sieur Ballo, il a omis de prendre en considération des éléments essentiels de l'affaire. Sa décision doit, dès lors, être annulée.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, et notamment des appréciations formulées sur le requérant par ses supérieurs et de la recommandation du Comité consultatif des cadres, le sieur Ballo doit obtenir le renouvellement de son contrat pour trois ans à compter du 31 août 1971. En ce cas, il percevra son traitement depuis cette date, déduction faite des sommes qu'il a perçues au titre du congé de maladie qu'il a obtenu. Dans l'hypothèse où ce renouvellement ne lui serait pas accordé, il sera fait une juste évaluation de l'indemnité à laquelle il a droit en la fixant à 100.000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général de l'UNESCO, en date du 30 avril 1971, ensemble la notification de cette décision le 18 juin 1971 et la décision confirmative du 5 janvier 1972, sont annulées.
2. M. Ballo a droit, à compter du 31 août 1971, au renouvellement de son contrat pour trois ans, si mieux n'aime le Directeur général lui allouer une indemnité globale et définitive de 100.000 francs français. Au cas où le contrat serait renouvelé, les sommes perçues au titre du congé de maladie dont M. Ballo a bénéficié seront déduites du montant du traitement qui lui est dû à compter du 1er septembre 1971.
3. Il est alloué au sieur Ballo une somme de 10.000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du

Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 mai 1972.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 13 mai 2008.