

QUARANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire DJOEHANA

Jugement No 359

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 Djoehana, Akbar, le 17 octobre 1977, régularisée le 12 décembre 1977, la réponse de l'Organisation, en date du 9 février 1978, la réplique du requérant, en date du 27 avril 1978, et la duplique de l'Organisation, en date du 14 juin 1978;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, et le Règlement du personnel de l'UNESCO, en particulier les dispositions 104.6 et 104.11;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

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

A. Le sieur Djoehana a été engagé à l'UNESCO en 1960 en qualité de spécialiste du programme et affecté à la Division du projet majeur pour l'appréciation mutuelle des valeurs culturelles de l'Orient et de l'Occident; l'intéressé a été mis au bénéfice d'un contrat de durée définie comportant le grade P.4 et courant du 1er septembre 1960 au 31 août 1963, contrat qui a été prolongé par la suite jusqu'au 31 août 1965. Après un congé sans traitement accordé au requérant, celui-ci a été réaffecté le 1er février 1964 à un poste du Département de l'éducation et son engagement a été prolongé jusqu'au 31 janvier 1966. Le 1er janvier 1965, le sieur Djoehana a été nommé "Directeur du Bureau régional de Karachi pour les textes de lecture en Asie" et, à ce titre, promu au grade P.5; son engagement a été alors prolongé jusqu'au 31 décembre 1966.

B. Dès le mois de février 1966, le requérant a été rappelé au siège et affecté à un poste de spécialiste du programme au Département de l'information; d'abord muté à un poste dans le Département des activités culturelles - son engagement étant alors prolongé jusqu'au 28 février 1967 - l'intéressé a été par la suite muté à un poste au Département des sciences sociales, des sciences humaines et de la culture à compter du 1er mars 1967, son engagement ayant été successivement prolongé aux 31 août 1967, 30 juin 1968, 30 juin 1971 et 30 juin 1973 (avec mutation à partir du 1er octobre 1972 à la Division du développement culturel). L'engagement du requérant a été par la suite prolongé aux 30 novembre 1973, 31 mars 1974 et 31 décembre 1974; le sieur Djoehana, avec effet au 1er septembre 1974, a été transféré dans le Département de la planification et du financement de l'éducation et son contrat a été prolongé jusqu'au 31 mars 1975, puis jusqu'aux 30 juin 1975, 31 octobre 1975, 31 janvier 1976, 31 mars 1976, 30 juin 1976, 30 septembre 1976 et 31 janvier 1977, périodes pendant lesquelles il a successivement été affecté à la Division de l'éducation pré-universitaire des sciences et de la technologie (Département des programmes, structures et méthodes d'éducation) et au Département de l'éducation supérieure et de la formation du personnel de l'éducation. Les services du sieur Djoehana ont pris fin à l'expiration de sa dernière prolongation de contrat, soit le 31 janvier 1977.

C. Le 15 octobre 1976, le requérant a été informé par le directeur du Bureau du personnel que son contrat ne serait pas prolongé au-delà du 31 janvier 1977. L'intéressé ayant contesté cette décision le 4 novembre 1976 et le Directeur général l'ayant confirmée le 24 du même mois, le sieur Djoehana s'est porté devant le Conseil d'appel qui, dans un avis daté du 28 juin 1977, a estimé que la décision contestée avait été prise par le Directeur général dans les limites du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par le Règlement du personnel "et dont il n'appartient pas au Conseil d'appel de contrôler l'exercice". Par une communication en date du 26 juillet 1977, le Directeur général a informé le requérant qu'il acceptait l'avis formulé par le Conseil d'appel en ce qui concerne la régularité et le bien-fondé de sa décision du 15 octobre 1976. C'est contre la décision définitive contenue dans cette communication du 26 juillet 1977 que le sieur Djoehana se pourvoit devant le Tribunal de céans.

D. Par sa requête, l'intéressé, estimant que la décision prise par le Directeur général le 26 juillet 1977 est illégale en ce qu'elle ne respecte pas les engagements pris par l'UNESCO à son égard, méconnaît des éléments essentiels de l'espèce, fait preuve, enfin, de parti pris à son endroit en raison de la non-communication d'un "dossier secret" le

concernant constitué à son insu par l'Administration, demande à ce qu'il plaise au Tribunal : a) d'annuler la décision du Directeur général en date du 26 juillet 1977; b) d'ordonner la réintégration du requérant au sein de l'UNESCO et l'octroi à son profit d'un contrat de durée déterminée d'un minimum de deux ans; c) à défaut, de lui allouer une indemnité qui ne saurait être inférieure au montant de deux années de traitement, soit 86.308,08 dollars; d) de lui attribuer une indemnité équivalant à trois années de traitement à titre de dommages-intérêts en réparation du préjudice subi, soit 129.462,12 dollars (somme figurant dans les conclusions de la requête; dans le mémoire du conseil du requérant, qui reprend ces conclusions, la somme indiquée est de 129.962,12 dollars); e) de lui allouer une somme de 15.000 francs français au titre des frais et honoraires par lui exposés pour sa défense.

E. Quant à elle, l'Organisation fait valoir que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant a été prise dans le strict respect de la disposition 104.6 du Règlement du personnel et qu'aucun des motifs de censure que le Tribunal retient ne saurait être invoqué en l'occurrence; elle ajoute qu'aucun engagement n'a été pris par elle vis-à-vis du requérant de conserver ce dernier à son service; elle ajoute encore que les notes professionnelles du requérant, alors qu'il était affecté à la Division des politiques et planification de l'éducation dans le Département de la planification et du financement de l'éducation, "démontrent que le requérant était incapable de s'acquitter de ses fonctions"; elle affirme également que "tous les faits essentiels de l'espèce" ont été pris en considération après une étude objective et circonstanciée du dossier par le Directeur général qui a conclu que "l'intérêt du service ne requérait pas le maintien en fonction de l'intéressé"; l'Organisation nie enfin avoir constitué un "dossier secret" sur le requérant; elle précise à cet égard : "pour nombre de fonctionnaires, les services intéressés établissent et reçoivent des notes et des mémos qu'il n'y a pas lieu de faire figurer aux dossiers individuels des intéressés et dont il est justifié, non seulement dans l'intérêt de l'Organisation ou de tiers, mais également dans celui des fonctionnaires eux-mêmes, de ne pas révéler l'existence"; elle déclare que les pièces contenues dans ce "dossier", qui sont anciennes, n'ont eu aucune influence sur la décision prise par le Directeur général; quant à la prétendue "volonté de nuire" mentionnée par le requérant, l'Organisation relève que cette allégation "est aussi vague que mal fondée". L'Organisation conclut donc à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer la requête mal fondée dans tous ses chefs et de la rejeter.

CONSIDERE :

Sur le pouvoir d'examen du Tribunal :

1. La décision de mettre fin aux services du requérant le 31 janvier 1977, soit à la date d'expiration de son dernier engagement de durée déterminée, relève du pouvoir d'appréciation. Dès lors, elle ne peut être annulée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes.

Sur la légalité de la décision attaquée :

2. Le 1er mars 1967, le requérant fut transféré, dans le Département des sciences sociales, des sciences humaines et de la culture, à un poste qu'il a occupé jusqu'au 16 octobre 1972. A cette date, il a été muté à la Division du développement culturel.

Ses notes professionnelles pour la période du mois de décembre 1970 au mois de décembre 1972 sont généralement favorables. Elles mettent en relief l'étendue de ses connaissances, sa "capacité de production vraiment exceptionnelle" et ses expériences variées, tout en signalant que son esprit analytique et son goût du détail peuvent entraver son travail pratique. Bien que son dernier supérieur hiérarchique ne l'ait eu sous ses ordres que pendant peu de temps, il l'estime capable de rendre des services qui, convenablement dirigés, peuvent continuer d'être utiles à l'Organisation. Pour sa part, le directeur du département compétent considère comme excessifs les éloges adressés au requérant, auquel il juge opportun d'assigner une tâche et des responsabilités en rapport avec son grade.

En septembre 1973, l'activité du requérant a fait l'objet de nouvelles notes professionnelles. Le supérieur hiérarchique du requérant lui décerne des louanges tempérées par certaines critiques, le considérant en résumé comme "un bon fonctionnaire international". En revanche, le Directeur de département accentua les réserves qu'il avait émises précédemment. Toutefois, sur réclamation du requérant, le Directeur général décida de supprimer les conclusions de ce haut fonctionnaire.

3. Dans une note adressée le 24 novembre 1973 au directeur du Bureau du personnel, le Directeur général exprime

des hésitations quant au maintien de l'engagement du requérant, qui a échoué dans l'accomplissement d'un programme, mais en a exécuté un autre avec succès; aussi se déclarait-il disposé à faire un "ultime essai". A la suite de cette note, le contrat du requérant fut prolongé d'abord jusqu'au 31 mars 1974, puis jusqu'au 31 décembre 1974, avec transfert, le 1er septembre 1974, de la Division du développement culturel au Département de la planification et du financement de l'éducation. Ainsi que le Directeur du Bureau du personnel l'écrivit au requérant le 2 avril 1974: "Le Directeur général me charge de vous préciser que ceci est, dans son esprit, une ultime expérience et qu'une décision définitive concernant votre avenir sera prise à la fin de l'année sur la base des notes professionnelles qui vous seront données relativement à vos services dans l'un et l'autre poste."

Le rôle du requérant fut apprécié différemment dans les deux fonctions qu'il a remplies en 1974. Dans la Division du développement culturel, le supérieur hiérarchique du requérant confirme pour l'essentiel les avis dont il avait déjà fait part. A l'inverse, au Département de la planification et du financement de l'éducation, après moins de trois mois, le chef du requérant le tient pour incapable de donner satisfaction.

4. L'"ultime essai" envisagé par le Directeur général le 24 novembre 1973 fut suivi en réalité de plusieurs prolongations d'engagement, soit jusqu'au 31 mars 1975, au 30 juin 1975, au 31 octobre 1975, au 31 janvier 1976, au 31 mars 1976, au 30 juin 1976, au 30 septembre 1976, et enfin au 31 janvier 1977, date de la cessation des rapports de service. Entre-temps, le requérant fut muté au Département des programmes, structures et méthodes d'éducation, puis au Département de l'éducation supérieure et de la formation du personnel de l'éducation. Toutefois, le dossier ne contient pas de description précise des derniers postes occupés par le requérant. De plus, aucune note professionnelle ne lui fut attribuée pour 1975 et 1976. Quelques pièces seulement renseignent sur son activité ces années-là :

- le 1er août 1975, le directeur par intérim du Bureau du personnel informait le requérant qu'en raison de l'impossibilité de trouver un emploi adapté à ses qualifications, ses services prendraient fin le 31 octobre 1975;
- dans une note du 20 août 1975 qui concerne la restructuration de son secteur de travail, le requérant figure parmi les agents affectés à l'exécution d'un programme en Asie; à la différence d'autres, son nom n'est pas indiqué entre parenthèses, ce qui signifie que l'assignation prévue est hors de discussion;
- une nouvelle note du 5 novembre 1975 mentionne le requérant au nombre des fonctionnaires transférés à la Division des programmes opérationnels;
- le 24 juin 1976, le supérieur hiérarchique du requérant constate son inaptitude à l'"action opérationnelle"; il souhaite toutefois la "réorientation" du requérant, dont les qualités intellectuelles pourraient être "investies" plus efficacement ailleurs;
- dans la lettre du 15 octobre 1976 où il annonce au requérant la rupture de son engagement au 31 janvier 1977, le directeur du Bureau du personnel s'exprime notamment en ces termes : "Comme vous le savez, les efforts qui ont été faits pour vous trouver une autre affectation, tant au sein du secteur de l'éducation que dans l'ensemble du Secrétariat, n'ont pas abouti et vos supérieurs hiérarchiques dans la Division des programmes opérationnels estiment que votre formation et votre expérience passées ne correspondent pas suffisamment aux exigences du travail dans le secteur de l'éducation."

5. Ainsi qu'il résulte des considérants précédents, l'Organisation a renvoyé jusqu'au 15 octobre 1976 la décision définitive qu'elle se proposait de prendre à la fin de 1974 au sujet du requérant. Il s'ensuit, d'une part, qu'à la fin de 1974, elle a renoncé à résilier ses rapports de service immédiatement, mais que, d'autre part, le 15 octobre 1976, elle a résolu de s'en séparer. Il y a donc lieu d'examiner si, de la première date à la seconde, le requérant s'est révélé incapable de rendre à l'Organisation les services qu'elle pouvait attendre de lui. Or, sur ce point déterminant, le dossier est lacuneux.

Faute d'être exactement informé de la nature des emplois confiés au requérant, le Tribunal ignore si l'Organisation a cherché, avec toute la diligence requise, à lui offrir un poste dans lequel ses capacités, maintes fois reconnues, auraient pu être utilisées de façon profitable. Il peut même se demander pourquoi elle l'a déplacé le 16 octobre 1972 d'une fonction qu'il avait occupée pendant plus de cinq ans et où son activité lui avait valu un jugement flatteur de ses supérieurs directs, sinon de son chef de département, dont le commentaire avait d'ailleurs été censuré par le Directeur général.

Certes, à la rigueur de la disposition 104.11 (a) du Statut et Règlement du personnel, l'Organisation n'était pas tenue d'attribuer des notes professionnelles au requérant pour 1975 et 1976, les rapports de service ayant été rompus avant la fin de la seconde année. Il n'en est pas moins vrai que, si elle entendait résilier le contrat du requérant, elle devait tabler sur des éléments décisifs, qui ne ressortent cependant pas des pièces produites par les parties. Le Tribunal ne saurait considérer comme tels ni la lettre adressée le 1er août 1975 par le directeur intérimaire du Bureau du personnel et devenue sans pertinence à la suite de prolongations ultérieures d'engagement, ni les notes des 20 août et 5 novembre 1975 quant aux affectations du requérant, ni la lettre du 24 juin 1976 où son chef hiérarchique propose sa "réorientation", ni enfin la lettre de congé du 15 octobre 1976, dont l'auteur ne semble pas faire état d'observations personnelles.

Les rapports internes déposés par l'Organisation devant le Conseil d'appel sont sans importance en l'espèce. A l'exception de trois pièces datées de 1972 et 1973, ils ont tous trait à la situation du requérant en 1966, non pas à l'activité qu'il a exercée en 1975 et 1976, et sur laquelle la décision de ne pas renouveler le contrat devait principalement se fonder. Point n'est donc besoin d'examiner si, comme le requérant le soutient, ces rapports avaient leur place dans son dossier personnel.

En définitive, au regard des pièces du dossier, les conditions dans lesquelles les rapports de service du requérant ont pris fin impliquent un abus de pouvoir. Notamment, vu l'absence de description des postes occupés par le requérant en 1975 et 1976, ainsi que le défaut d'avis circonstanciés sur son activité à cette époque, il y a lieu de conclure que le Directeur général a soit omis de tenir compte de faits essentiels, soit tiré du dossier des déductions manifestement inexacts, ce qui entraîne, dans un cas comme dans l'autre, l'annulation de la décision attaquée. Cette solution se justifie d'autant plus que le requérant n'a pas été renommé après avoir travaillé pendant près de dix-sept ans pour l'Organisation.

Sur la demande de réintégration et d'indemnités :

6. La réintégration sollicitée par le requérant pour deux ans au moins n'est pas opportune. Il ne résulte pas du dossier qu'actuellement, l'Organisation pourrait employer utilement le requérant dans une fonction disponible.

Pour le cas où il ne serait pas réintégré, le requérant demande une indemnité égale au minimum à deux ans de salaire. En outre, il réclame des dommages-intérêts correspondant à son traitement durant trois ans. Ces prétentions sont exagérées. Depuis la réception de la lettre du 2 avril 1974 qui lui avait appris l'intention du Directeur général de faire un "ultime essai", le requérant ne pouvait ignorer que sa situation au service de l'Organisation était précaire. De plus, la brièveté des prolongations de contrat qui lui ont été accordées en 1975 et 1976 devait lui faire comprendre qu'il risquait de perdre son poste dans l'espace de quelques mois et qu'en conséquence, il eût agi raisonnablement en recherchant une occupation en dehors de l'Organisation. Dans ces circonstances, une indemnité représentant une année de salaire est de nature à réparer le préjudice dont le requérant peut exiger la réparation.

Sur les dépens :

7. Eu égard aux intérêts en jeu et à la complexité de la cause, la demande de 15.000 francs français à titre de dépens est bien fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant une indemnité fixée au montant du traitement qu'il aurait reçu pendant une année.
3. Les dépens du requérant, arrêtés à 15.000 francs français, sont mis à la charge de l'Organisation.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 novembre 1978.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 3 septembre 2008.