

CINQUANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LINGHAM

Jugement No 628

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Herbert Patrick Lingham le 8 décembre 1983 et régularisée le 7 février 1984, la réponse de l'OIT en date du 17 avril, la réplique du requérant du 20 juillet et la duplique de l'OIT datée du 21 août 1984;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 1.1, 1.2, 1.4 c), 4.6, 6.7.2, 7.5, 7.7, 11.4.1 et 2, 11.8, 12.8.1, 13 et l'annexe IV, partie A, du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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 suivants :

A. Le requérant, ressortissant indien né en 1938, est entré au service du bureau de l'OIT à la Nouvelle Delhi en 1976, en qualité de "préposé à la promotion des ventes" au grade local L.4. Il fut promu au grade L.5 le 1er janvier 1980. Cependant, le directeur du bureau au moment des faits, M. Neck, jugea son travail non satisfaisant et, le 14 octobre 1982, écrivit au siège à Genève en proposant de ne pas renouveler le contrat au-delà de la date de son expiration, le 31 décembre. M. Gatti, dont relèvent les questions de personnel pour la région asiatique, s'entretint de la question avec M. Neck et le contrat du requérant fut prolongé à titre de période d'épreuve, jusqu'au 30 juin 1983. Le 9 mars, M. Neck écrivit à M. Gatti une note dans laquelle il qualifiait le requérant de vendeur médiocre, manquant d'esprit de coopération et de caractère difficile. Avec l'accord de M. Neck, qui était alors absent, le directeur par intérim, M. Bangasser, dit au requérant le 11 avril que son contrat ne serait pas renouvelé et qu'il devait prendre les congés accumulés, soit quelque soixante jours. Le 12 avril, le requérant s'adressa à M. Bangasser et au Département du personnel à Genève; il se plaignait d'un traitement inéquitable et demandait le réexamen de son cas en vertu de l'article 13.1 du Statut du personnel. Du 12 au 20 avril, un agent de police fut posté à l'entrée du bureau avec pour instruction d'escorter le requérant, s'il se présentait, jusqu'au bureau de M. Bangasser. Le requérant protesta. Genève ordonna à M. Gatti de faire une enquête. Le 20 mai, M. Gatti montra au requérant deux textes très critiques qui devaient être joints à son rapport annuel pour 1982, en lui disant qu'au lieu de prendre ses congés annuels, il serait mis en congé spécial payé jusqu'au 30 juin. Il protesta à nouveau. M. Gatti conseilla à Genève de ne pas renouveler le contrat. Le 20 juin, le requérant soumit au Directeur général une réclamation en vertu de l'article 13.2. Le chef du personnel lui-même se rendit à la Nouvelle Delhi et fit rapport au Directeur général. Par une note interne du 3 octobre 1983, qui constitue la décision entreprise, il informa le requérant que le Directeur général avait rejeté sa réclamation au titre de l'article 13.2, mais lui offrait six mois de rémunération en tant que compensation pour "la manière dont [il] avait été invité à quitter le bureau en avril dernier", façon qu'il reconnaissait avoir été "malencontreuse à maints égards". M. Lingham rejeta l'offre, qu'il estimait insuffisante et tardive.

B. Le requérant accuse l'OIT d'avoir traité son cas en faisant fi de tout principe. La violation constante des règles et des procédures du BIT par M. Bangasser l'a lésé professionnellement et personnellement. Pendant des années, son travail avait été qualifié de bon et il avait reçu ses augmentations annuelles jusqu'en 1983. M. Bangasser lui a interdit illicitement l'accès aux locaux du bureau : cela équivalait à un renvoi sans préavis que, d'après l'article 12.8.1 du Statut du personnel, seul le Directeur général peut autoriser. M. Bangasser l'a accusé faussement de malhonnêteté dans le maniement du produit des ventes. En faisant appel à la police, M. Bangasser s'est soumis à une autorité extérieure, en violation des articles 1.1, 1.2 et 1.4 c). L'administration a enfreint l'article 7.5 en lui faisant prendre son congé annuel et l'article 7.7 en le mettant en congé spécial. Les raisons du non-renouvellement ne lui ont pas été dûment notifiées auparavant; il n'a pas été entendu comme il l'aurait dû, et on lui a refusé l'accès au dossier pour préparer sa défense, au mépris des articles 11.4.2 et 11.8.2. Contrairement aux dispositions de l'article 6.7.2, il ne lui a pas été permis de présenter des observations complètes sur les textes diffamatoires que M.

Gatti lui avait remis et qui avaient été élaborés uniquement pour étayer l'attitude de M. Bangasser. Sa demande de réexamen au sens de l'article 13.1 n'a pas été traitée conformément aux dispositions de l'annexe IV, partie A. La promesse de M. Gatti qu'il aurait des prolongations mensuelles de son contrat jusqu'au règlement de son cas n'a pas été tenue. On a fait obstacle à la communication au Directeur général de sa réclamation au sens de l'article 13.2. Certaines des raisons du non-renouvellement ne lui ont été notifiées que le 20 mai 1983, et à la demande instante du Comité du Syndicat du personnel; d'autres n'ont pas été portées à sa connaissance. Ses états de service sont plus que satisfaisants. L'OIT a agi au mépris des droits, de la dignité et de la réputation du requérant, ainsi que des normes internationales du travail. Il demande : 1) sa réintégration aux termes d'un contrat de durée déterminée pour une année au moins; 2) le paiement du traitement et des prestations dus depuis la cessation de ses services; 3) une indemnité pour tort moral de 20.000 dollars des Etats-Unis; 4) une compensation pour l'accomplissement de tâches qui méritaient le grade ND.X à compter de février 1980; 5) une réparation s'élevant à 500 dollars pour la confiscation de ses effets personnels dans les locaux de l'OIT; 6) l'imposition d'une sanction à M. Bangasser; 7) 4.000 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT conteste que la demande de réexamen au titre de l'article 13.1 ait été traitée de manière irrégulière : en particulier, les intérêts du requérant ont été défendus vigoureusement par la présidente du Comité du Syndicat du personnel, conformément au paragraphe 1 b) de l'annexe IV. L'intéressé omet de distinguer entre la résiliation d'engagement pour services insatisfaisants, régie par les articles 11.4 et 11.8, et le non-renouvellement d'un contrat, qui relève de l'article 4.6 d) : le fonctionnaire nommé pour une durée déterminée "n'est pas en droit de compter que son contrat sera renouvelé..." et son engagement "prend fin sans préavis à la date prévue dans le contrat d'emploi". L'intéressé n'a pas été renvoyé : en avril 1983, il était trop tard pour le faire car, entre autres choses, il n'aurait pu recevoir le préavis nécessaire de trois mois avant le 30 juin. Le mettre en congé spécial préservait ses droits, ne lui causait aucun préjudice et laissait au Directeur général la latitude de modifier la décision, au besoin, après un complément d'enquête. L'OIT n'avait aucune obligation juridique d'expliquer le non-renouvellement ou d'inviter le requérant à formuler ses observations. En tout état de cause, ses lacunes lui avaient été mentionnées verbalement, ainsi que dans des notes du 16 février et du 16 décembre 1982 de M. Neck. M. Bangasser et M. Gatti avaient fait des critiques analogues et le chef du personnel s'y était également référé. Le requérant était lent, désordonné, négligent, désobéissant, distant, agressif et insubordonné. Le Directeur général a examiné la totalité du dossier, y compris les commentaires de l'intéressé, et a conclu à juste titre que si ses fautes ne justifiaient pas un renvoi, elles rendaient un renouvellement inopportun. La décision n'est entachée d'aucun vice rédhibitoire. L'OIT admet que le cas n'a pas été traité comme il se devait à la Nouvelle Delhi et que la dignité du requérant en a souffert. Mais elle fait observer que l'ordre de prendre les congés annuels accumulés a été annulé et ne lui a causé aucun préjudice; étant donné les circonstances, il était raisonnable de placer un agent de police à l'entrée des bureaux; M. Bangasser ne l'a accusé de rien et M. Gatti s'est contenté de suggérer que ses méthodes de travail n'étaient pas suffisamment strictes pour empêcher des détournements; les deux annexes au rapport annuel répétaient des critiques dont il avait déjà connaissance et ses commentaires détaillés avaient été envoyés à Genève et pris en considération pour la décision finale. Il avait reçu copie de toutes les pièces pertinentes, ainsi que le texte de ses observations le montre; sa réclamation au titre de l'article 13.2 n'a pas été interceptée et il a eu de larges possibilités de préparer sa défense. Lorsqu'il s'agit de non-renouvellement, le fonctionnaire n'a aucun droit à l'entier accès aux archives du Bureau. M. Gatti n'était pas autorisé à promettre des renouvellements mensuels et, sur ce point, il doit y avoir eu un malentendu. L'offre de six mois de rémunération - 22.175 roupies - à titre de compensation est maintenue. Le Tribunal n'a pas compétence pour ordonner qu'une sanction soit infligée à M. Bangasser. Le requérant ne dit pas quels sont les effets personnels qu'il aurait perdus. Sa demande de paiement pour l'exécution de tâches plus ardues est irrecevable faute d'épuisement des moyens de droit internes. Les dépens qu'il prétend sont excessifs.

D. Dans une longue réplique, le requérant entre dans le détail de ses arguments et s'attache à réfuter ceux que l'Organisation avance dans la réponse. Il soutient qu'en dépit de conditions de travail médiocres, son rendement a été bon et que ses relations avec d'autres membres du personnel n'empêchaient par un renouvellement : des faits essentiels ont été méconnus. Il développe sa thèse quant aux vices de procédure qui entacheraient la décision. Il renouvelle ses conclusions : il demande au Tribunal d'annuler la décision de non-renouvellement et d'ordonner sa réintégration avec plein traitement à compter du 1er juillet 1983, et de lui accorder 20.000 dollars pour tort moral, 500 dollars pour la perte d'effets personnels et 4.000 dollars de dépens.

E. Dans sa duplique, l'OIT précise ses principaux moyens. Tout en regrettant que le requérant n'ait pas réagi aux critiques répétées et valables de ses chefs responsables et qu'une erreur administrative l'ait placé dans une situation pénible - pour laquelle une compensation lui a été offerte - l'Organisation soutient que le Directeur général a exercé correctement son pouvoir d'appréciation dans l'intérêt de l'OIT. Elle prie le Tribunal de rejeter les conclusions.

CONSIDERE:

1. Le requérant avait été nommé préposé à la promotion des ventes au bureau de l'OIT à la Nouvelle Delhi le 1er décembre 1976. Le 11 avril 1983, le directeur par intérim l'informa par écrit que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà du 30 juin 1983. Le 3 octobre, il lui fut signifié que le Directeur général avait maintenu la décision de non-renouvellement. C'est la décision qu'il attaqua devant le Tribunal de céans.

Sur le non-renouvellement du contrat

2. Dans le rapport annuel sur le travail du requérant daté du 13 août 1980, le directeur du bureau à la Nouvelle Delhi déclarait que son travail était pleinement satisfaisant et que l'intéressé s'efforçait, avec dévouement et détermination, d'obtenir des résultats. Il recommandait de mieux articuler l'ensemble des activités de vente et de promotion des ventes et d'offrir au requérant la possibilité de se familiariser avec l'action générale de l'OIT dans la sous-région. Le 28 juillet 1981, le rapport annuel relevait des progrès réguliers et la volonté de travailler avec zèle.

Ces appréciations se modifièrent du tout au tout lorsque, le 16 février 1982, le directeur alors en fonction fit état, dans une note confidentielle au requérant, de sérieuses lacunes dans son travail et constitua une petite équipe chargée de remédier à une situation qualifiée de peu souhaitable. Dans une annexe au rapport établi le 5 janvier 1983 - rédigée en avril 1983 - le directeur par intérim mentionna les insuffisances suivantes quant au travail du requérant : i) fléchissement du nombre des ventes; ii) énorme volume de travaux en retard et médiocrité des services fournis; iii) inefficacité et incapacité de résoudre des problèmes simples; iv) inexistence d'un plan de travail ou de projection des ventes; v) absence d'inventaire et de comptabilité bien tenu; vi) refus de suivre les instructions de fonctionnaires supérieurs; vii) absences sans autorisation; viii) incapacité de travailler avec le chef de la section, ou mauvaise grâce à le faire; ix) comportement malséant et inadmissible. Dans une autre annexe, les retards apportés par le requérant à liquider sa correspondance étaient mis en évidence.

Le requérant conteste que ces plaintes soient fondées, mais tant le responsable des questions de personnel au bureau de Bangkok que le chef du Département du personnel à Genève ont procédé à une enquête sur place et ont conclu que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant était correcte. Il n'y a pas de raison de croire que ces fonctionnaires expérimentés n'auraient pu apprécier sans passion et avec exactitude le travail accompli par l'intéressé ou que leur avis manquait à l'équité ou à l'impartialité.

Le Directeur général a l'obligation de faire en sorte que l'Organisation soit gérée de manière efficace. Si, en cherchant à préserver l'efficacité, il exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas renouveler un contrat, il convient d'admettre, à défaut de la preuve du contraire, qu'il agit dans l'intérêt bien compris de l'Organisation. Le Tribunal ne peut censurer une telle décision que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes. En l'espèce, le Directeur général a examiné les thèses du requérant à la lumière des rapports adéquats de spécialistes des questions de personnel. Aucun vice de procédure n'est apparu quant au non-renouvellement et les faits établis soutiennent la décision à laquelle il est parvenu. Il s'ensuit que, sur ce point, la requête doit être rejetée.

Sur les autres conclusions

3. L'OIT admet que le bureau à la Nouvelle Delhi n'a pas traité régulièrement le cas du requérant. Le directeur par intérim n'était pas habilité à lui ordonner de prendre ses congés annuels accumulés immédiatement et il a fallu rapporter cet ordre. Le requérant s'est vu refuser l'accès à son bureau et interdire de s'acquitter de ses fonctions. Il avait été fait appel à la police "parce que l'on s'attendait à des troubles sérieux au bureau de l'OIT". Tout montre que l'administration du bureau à la Nouvelle Delhi n'était plus maître de la situation. Ces questions ont été fort bien présentées par la présidente du Comité du Syndicat du personnel, qui a vigoureusement protesté contre la façon de traiter le requérant. L'Organisation a réagi en reconnaissant que celui-ci avait été placé inutilement dans une situation pénible et en lui offrant une indemnité égale à six mois de traitement.

Le requérant demande 20.000 dollars des Etats-Unis pour tort moral et remarques diffamatoires sur son caractère. La prétention est sans commune mesure avec le dommage subi. De l'avis du Tribunal, la proposition de compensation de l'Organisation est équitable et il est raisonnable de lui allouer une somme équivalant à six mois de traitement avec allocations familiales, c'est-à-dire la somme de 22.175 roupies.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation versera au requérant à titre de réparation la somme de 22.175 roupies.
2. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 décembre 1984.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner