

SOIXANTE-TROISIEME SESSION

Affaire PILOWSKY (No 2)

Jugement No 849

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par M. Jorin Pilowsky le 15 avril 1987 et régularisée le 28 avril, la réponse de l'OMPI datée du 25 juin et régularisée le 7 août, la réplique du requérant du 7 septembre et la lettre du 9 octobre 1987 par laquelle l'Organisation déclare renoncer à déposer un mémoire en duplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, les articles 4.14, 4.15, 4.16, 6.1, 9.7, 9.9, 10.1 et 11.1 du Statut et les dispositions 10.1.1 a) 7) et 11.1.1 b) 1) du Statut du personnel du Bureau international de l'OMPI, secrétariat de l'Organisation;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Ainsi qu'il est dit dans le jugement No 848, sous A, le requérant a obtenu une nomination à compter du 1er janvier 1986 en qualité de traducteur espagnol de grade P.3 au Bureau international de l'OMPI à Genève. Les circonstances de son recrutement et le différend auquel elles ont donné lieu sont également exposés dans ledit jugement. Il avait déjà eu des contrats de courte durée à l'OMPI à plusieurs reprises - 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 et 1985 - pour des périodes allant de quelques jours à plusieurs mois. Avant sa nomination en 1986, il avait également passé un test d'aptitude. Le 10 mars 1986, le Directeur général lui donna l'avertissement écrit qui conduisit à sa première requête. Un rapport du 21 mai qualifiait son travail de "satisfaisant sans réserve", mais mentionnait l'avertissement écrit.

Le 30 septembre, le chef de la Section du personnel l'informa par un mémorandum interne que, conformément à l'article 9.9 a) du Statut du personnel et aux stipulations de son contrat, celui-ci viendrait à expiration le 31 décembre. Dans une lettre du 3 octobre, il pria le Directeur général, aux termes de l'article 11.1 du Statut et de la disposition 11.1.1 b) 1) du Règlement, de revoir la question; toutefois, le Directeur général répondit le 13 octobre que le chef du personnel n'avait pris aucune décision et lui avait simplement rappelé l'expiration de son contrat. Le 3 décembre, il saisit le Comité d'appel. Dans son rapport du 15 janvier 1987, le comité estima que l'appel était recevable et que, le Directeur général n'ayant pas voulu donner les raisons du non-renouvellement, il ne pouvait que les conjecturer. Il en envisagea plusieurs, dont une seule - le requérant avait été puni pour avoir contesté l'avertissement écrit - aurait été irrégulière; or c'était un point sur lequel l'intéressé n'avait apporté aucun élément d'appréciation. Le comité conclut que l'administration pourrait lui donner du travail temporaire. Le 13 février, l'avocat du requérant demanda au Directeur général s'il avait l'intention de se prononcer sur le rapport du comité. Il n'y eut pas de réponse.

B. Selon le requérant, l'absence de décision du Directeur général au sujet du rapport du comité constitue le rejet implicite de l'appel. Telle est la décision qu'il attaque conformément à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

Sur le fond, il soutient que si la décision de ne pas renouveler un engagement relève du pouvoir discrétionnaire, elle ne peut être ni arbitraire, ni irrationnelle: en application d'un principe général du droit, le Tribunal a réaffirmé récemment qu'une raison valable doit être avancée en pareil cas. Le requérant ne reçut aucune explication. L'OMPI refusa d'en donner une au Comité d'appel, au motif que les contrats de durée déterminée expirent automatiquement en vertu des articles 4.15 et 9.9 du Statut. En fait, dit le requérant, il n'y avait aucune raison valable de ne pas renouveler sa nomination. Son travail a toujours été bon. Le poste qu'il occupait existe toujours, ayant du reste été mis au concours le 6 février 1987. Quand il déposa sa candidature, on se hâta de lui dire qu'il avait dépassé l'âge limite de cinquante-cinq ans fixé à l'article 4.15 d) du Statut. Et pourtant, une dérogation à cette limite avait déjà

été faite lors de sa nomination, ce que l'article autorise d'ailleurs, et il n'y avait aucune raison de ne pas en accorder une nouvelle. Il y a lieu de présumer que l'OMPI entendait le punir d'avoir recouru contre l'avertissement écrit - question à propos de laquelle il renvoie le Tribunal à sa première requête - et il y a donc eu détournement de pouvoir. La même prétendue faute lui a attiré deux sanctions: l'avertissement écrit et le non-renouvellement du contrat.

L'OMPI manque également à la bonne foi car elle n'a pas tenu des promesses verbales de renouvellement du contrat à lui faites, en décembre 1985, par M. Porzio, Vice-directeur général, le plus haut fonctionnaire de langue espagnole à l'OMPI, puis par M. Dondenne, chef de la Section linguistique, en septembre 1986. Si le Comité d'appel n'avait pas refusé d'entendre le témoignage de M. Porzio, celui-ci aurait pu confirmer sa promesse. Le requérant demande l'annulation de la décision et sa réintégration ou, à défaut, une indemnité pour tort matériel et moral, qu'il fixe à 468.734 francs suisses, (à savoir les deux tiers de ce qu'il aurait pu gagner jusqu'à l'âge de la retraite, ainsi que ses droits à pension et la prime de rapatriement). Il réclame également le remboursement de ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation présente sa version des faits.

Elle n'a pris aucune décision administrative au sens de l'article 11.1 du Statut du personnel, ni de mesure disciplinaire aux termes de l'article 10.1 du Statut. Elle a entièrement respecté les stipulations du contrat d'engagement du requérant et les dispositions du Statut et du Règlement du personnel. La nomination de durée déterminée expirait automatiquement le 31 décembre 1986, conformément à l'article 4.15 c) du Statut ("Aucune nomination initiale pour une durée déterminée ni aucune prolongation n'autorise son titulaire à compter sur une (nouvelle) prolongation ou sur la conversion de ladite nomination en une nomination à titre permanent, ni ne lui confère de droit à cet égard.") et à l'article 9.9 a) ("Les engagements de durée déterminée ... prennent fin de plein droit, sans préavis ..."). L'OMPI n'était tenue ni à prolonger la nomination, ni à donner un préavis de non-renouvellement. Peu importe que les promesses qu'il attribue à M. Porzio et à M. Dondenne aient été faites ou non, étant donné que ni l'un ni l'autre n'avaient compétence pour engager l'Organisation. Comme il le savait fort bien, aucun des deux n'était chargé du recrutement du personnel ni ne s'était vu déléguer le pouvoir d'offrir des engagements. C'est au Directeur général qu'il appartient de décider, à sa discrétion, quels sont les besoins de l'Organisation et qui doit être nommé pour y répondre. Aucune règle générale ne ressort des jugements du Tribunal qui obligerait à donner une explication quand les dispositions réglementaires ne le requièrent pas. Une explication ne peut être due que pour un fonctionnaire ayant des années d'ancienneté. Si le Tribunal peut apprécier une décision relevant du pouvoir discrétionnaire, il n'y a eu en l'espèce, de l'avis de l'OMPI, aucun vice dans l'exercice de ce pouvoir.

Même si la décision était annulée, le requérant ne pourrait obtenir la réparation qu'il demande, et surtout pas la réintégration puisque l'OMPI n'a pas d'emploi approprié à lui offrir. L'indemnité qui pourrait être accordée devrait tenir compte des gains qu'il a pu ou aurait pu obtenir de l'exercice d'un autre emploi après son départ de l'OMPI. Ses allégations de tort moral sont dépourvues de fondement. Il est malvenu à déplorer la perte d'une perspective de carrière dans la fonction publique internationale alors qu'il a travaillé pendant des années comme traducteur indépendant sans montrer d'intérêt pour une telle carrière. Il n'établit pas avoir souffert de troubles émotifs ou d'atteinte à sa réputation.

Comme ses autres conclusions sont mal fondées, sa demande de dépens, qu'il ne précise pas, l'est également.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens et s'attache à réfuter les arguments de l'OMPI. Il n'admet pas l'absence d'une décision attaquable: le non-renouvellement est une décision et le Tribunal examinera si elle est entachée d'un vice rédhibitoire. En outre, le non-renouvellement a caché, en l'occurrence, une sanction disciplinaire imposée au requérant pour avoir contesté l'avertissement écrit; le non-renouvellement peut donc être assimilé à la révocation, sanction prévue à la disposition 10.1.1 a) 7) du Règlement.

Ainsi que le texte de l'article 11.1 du Statut le montre clairement, le requérant peut invoquer non seulement l'inobservation du contrat ou des dispositions réglementaires mais aussi, ainsi qu'il le fait, le manquement à la bonne foi et le détournement de pouvoir en raison du non-renouvellement de sa nomination. Il avait de bonnes raisons de croire que M. Porzio et M. Dondenne, vu leur ancienneté, étaient compétents pour lui promettre le renouvellement. La délégation de pouvoir n'a pas le caractère clair et net que l'OMPI lui attribue. Ce fut M. Porzio qui le pressa de passer un test de traduction avant sa nomination et il y avait d'autres circonstances qui l'avaient conduit à croire aux promesses qui lui ont été faites, ce que l'OMPI ne conteste pas. Pour ce qui est du

détournement de pouvoir, la jurisprudence est claire: l'organisation doit motiver le non-renouvellement de façon à établir sa bonne foi. En fait, l'OMPI n'avait aucune raison valable, ni même avouable, pour justifier sa décision.

Il insiste sur ses conclusions et fait observer qu'il a calculé le montant de l'indemnité d'après les dispositions du Statut et du Règlement du personnel relatives aux gains (barème des traitements), aux droits à pension (article 6.1 du Statut) et à la prime de rapatriement (article 9.7 du Statut). A son avis, il est évident qu'il a subi un tort moral.

CONSIDERE:

1. Aux termes de l'article 4.14 a) du Statut du personnel du Bureau international de l'OMPI, les fonctionnaires de la catégorie à laquelle le requérant appartenait sont nommés pour une durée déterminée ou à titre permanent.

La structure des nominations figure à l'article 4.15 du Statut, dont les dispositions pertinentes sont les suivantes:

"a) On entend par nomination pour une durée déterminée, aux termes de l'article 4.14 a), une nomination pour une période d'un an au minimum et de cinq ans au maximum. Tous les fonctionnaires sont initialement nommés pour une durée déterminée. Toute nomination pour une durée déterminée peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongée une ou plusieurs fois pour des périodes n'excédant pas cinq ans.

b) ...

c) Aucune nomination initiale pour une durée déterminée ni aucune prolongation n'autorise son titulaire à compter sur une (nouvelle) prolongation ou sur la conversion de ladite nomination en une nomination à titre permanent, ni ne lui confère de droit à cet égard.

d) Aucune nomination initiale pour une durée déterminée n'est accordée à une personne âgée de plus de cinquante-cinq ans, à moins que dans des circonstances exceptionnelles le Directeur général ne déroge à cette limite d'âge."

En outre, il est dit à l'article 4.16 qu'un fonctionnaire qui a accompli au moins trois ans de service continu peut être nommé à titre permanent. Ainsi, le Statut établit un système de recrutement tel que tous les fonctionnaires sont initialement nommés pour une durée déterminée, la nomination pouvant être prolongée ou remplacée, au bout de trois ans, par une nomination à titre permanent.

Sur le fond

2. Le requérant est un traducteur hautement qualifié qui a travaillé pour l'Organisation, et pour d'autres institutions du système des Nations Unies, au titre de plusieurs engagements de courte durée entre 1975 et 1985. Bien qu'âgé de plus de cinquante-cinq ans, il obtint un contrat de durée déterminée - un an - à compter du 1er janvier 1986. Ses supérieurs hiérarchiques ont qualifié son travail de satisfaisant sans réserve, qu'il s'agisse de la qualité ou de la quantité. Le seul commentaire défavorable figurant au dossier du requérant est contenu dans un avertissement daté du 10 mars 1986, paraphé par le Directeur général. Il est ainsi conçu:

"Vous avez déclaré dans votre formulaire de candidature que vous étiez Chilien, mais vous ne pouvez prouver que vous aviez cette nationalité au moment du dépôt de la candidature et vous n'avez révélé que vous n'aviez pas de passeport chilien, mais seulement un titre de voyage suisse, qu'après l'obtention de votre emploi. Il s'agit là d'un acte et d'une omission qui constituent un cas de faute grave, qui vous vaut le présent avertissement écrit car pareille conduite est inacceptable. La répétition de tout acte ou omission de ce genre pourra entraîner l'application de l'une quelconque des sanctions énumérées à la disposition 10.1.1 du Statut et Règlement du personnel de l'OMPI."

Le 30 septembre 1986, le requérant fut informé par une note du chef du personnel que son contrat arriverait à expiration le 31 décembre 1986. Le 13 octobre 1986, le Directeur général, répondant à une demande de réexamen de la question présentée par le requérant, déclara que la note du 30 septembre 1986 ne constituait pas une décision administrative susceptible d'appel. Le requérant attaque la réponse du Directeur général et il convient de se demander si le "rappel" du chef du personnel, pour reprendre le terme du Directeur général, constitue une décision administrative.

Eu égard au système de recrutement établi à l'article 4.15 du Statut, et en particulier à la latitude accordée au Directeur général de prolonger à sa discrétion des contrats de durée déterminée à une ou plusieurs reprises, le mémorandum interne du 30 septembre 1986 n'est pas un simple rappel; c'est la notification claire que le Directeur

général avait décidé de ne pas prolonger le contrat du requérant. De surcroît, le mémorandum du Directeur général en date du 13 octobre 1986 indiquait qu'il s'agissait de sa décision définitive.

3. La jurisprudence du Tribunal consacre le principe selon lequel, lorsque le Directeur général est habilité à ne pas renouveler une nomination de durée déterminée, et à le faire sans préavis ni indemnité, son pouvoir est discrétionnaire et subordonné à la condition implicite qu'il ne l'exercera que pour le bien du service et dans l'intérêt de l'Organisation. Le Tribunal a estimé qu'il est habilité à contrôler une décision de non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée prise dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire tout en posant en principe de façon constante qu'il ne peut censurer la décision 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. Comme le Statut n'exige pas une décision motivée et qu'aucune raison n'a été avancée pour justifier la non-prolongation du contrat du requérant, le Tribunal examinera toutes les circonstances pour déterminer si la décision est entachée de l'un des vices énumérés ci-dessus.

Le requérant demande l'annulation de la décision pour le seul motif qu'elle est arbitraire et entachée de détournement de pouvoir. Il rappelle que son travail a donné satisfaction, question qui n'est pas contestée, et qu'il a reçu d'un vice-directeur général et du chef de la Section linguistique des promesses de prolongation qui, même si elles étaient établies, n'engageraient pas l'Organisation. D'autre part, dans une communication au Comité d'appel interne, le Directeur général relevait, à propos des appréciations portées sur le travail du requérant que "quelle que soit l'importance que le requérant peut avoir attachée au mérite qu'on lui reconnaissait, ou quelle qu'ait été l'opinion de son supérieur hiérarchique à ce sujet, ce ne sont pas les seuls facteurs dont l'administration doit tenir compte en prenant une décision individuelle ou pour l'application des principes de l'Organisation en matière de recrutement et de maintien en service des fonctionnaires". Le Directeur général ne dit rien des autres facteurs qu'il a pris en considération.

Il ressort de l'ensemble des éléments d'appréciation que le Directeur général n'a fondé sa décision ni sur l'inaptitude du requérant à s'acquitter de ses tâches, ni sur une façon non satisfaisante de les remplir, ni sur des considérations relatives aux exigences du service ou aux intérêts de l'Organisation. Il est clair que si le Directeur général a exercé son pouvoir discrétionnaire comme il l'a fait, c'est uniquement parce qu'il avait conclu, ainsi que le montre son avertissement écrit du 10 mars 1986, que le requérant s'était rendu coupable d'une faute grave. Or le Tribunal a annulé cette décision par son jugement No 848 et il estime que la décision attaquée en l'espèce, fondée uniquement sur une conclusion juridiquement erronée, constitue un détournement de pouvoir et ne saurait être maintenue.

Sur la réparation

4. Le Tribunal n'accepte pas en l'occurrence qu'il s'agisse d'un cas de requérant privé de la possibilité de faire une carrière de fonctionnaire international. L'intéressé est entré au service de l'Organisation alors qu'il avait passé l'âge normal d'engagement et, aux termes du Statut, son âge ne lui permettait pas d'escompter un emploi permanent. Il pouvait espérer au mieux une ou plusieurs prolongations de son contrat de durée déterminée. La réparation à laquelle il a droit doit donc être déterminée compte tenu, d'une part, qu'il approche de la retraite et, d'autre part, qu'il continuera à trouver du travail en qualité de traducteur indépendant.

Par ces motifs,

DECIDE:

La requête est admise.

1. La décision du 13 octobre 1986 est annulée.

2. L'Organisation paiera au requérant la somme équivalant au traitement annuel net et aux indemnités et allocations qu'il aurait reçus si son contrat avait été prolongé pour un an, avec intérêt à 8 pour cent l'an du 15 avril 1987 à la date du paiement.

3. L'Organisation lui versera 6.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan

Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
William Douglas
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.