

SOIXANTE-CINQUIEME SESSION

Affaire FERNANDEZ-CABALLERO

Jugement No 946

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Carlos Fernandez-Caballero le 6 janvier 1988 et régularisée le 19 janvier, la réponse de l'UNESCO en date du 26 février, la réplique du requérant du 16 mai 1988 et la duplique de l'UNESCO du 6 juillet 1988;

Vu les articles II, paragraphe 5, VII et VIII du Statut du Tribunal, l'article 11 du Statut du personnel de l'UNESCO, les dispositions 104.6 b) et 111.1 du Règlement du personnel, les points 2405.C.1.c et 2420.H.2 du Manuel du personnel et les paragraphes 2, 7 a) et 22 des Statuts du Conseil d'appel;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, de nationalité paraguayenne, entra au service de l'UNESCO le 1er juillet 1982 en vertu d'un engagement de durée déterminée valable pour une période de deux ans. En qualité de spécialiste en information et en documentation sur l'éducation, de grade P.4, il fut affecté à l'Office régional pour l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes (OREALC) à Santiago du Chili. Son contrat fut renouvelé pour deux ans à compter du 1er juillet 1984.

A la fin de l'année 1985, dans le cadre de mesures d'économie prévues par l'Organisation, le Directeur de l'OREALC, M. Romero Lozano, alors à la veille de sa retraite, proposa le déclassement du poste du requérant au grade P.3. Dans un mémorandum en date du 13 février 1986, l'administrateur du personnel du Secteur de l'éducation écrivit au Directeur de l'OREALC par intérim, M. Tedesco, en ces termes :

"... Ce déclassement de poste doit en principe intervenir à la fin du contrat de l'intéressé, i.e. le 30 juin 1986.

J'aimerais donc savoir si M. Fernandez-Caballero accepterait un tel déclassement de son poste, auquel cas vous voudrez bien nous communiquer votre recommandation quant au renouvellement de son contrat. Sinon, nous nous verrions dans l'obligation de mettre un terme à son engagement lors de son expiration et de transmettre son dossier au Comité spécial de redéploiement afin de lui trouver une réaffectation dans toute la mesure possible."

Le requérant accepta le déclassement. Le 25 juin 1986, son dossier fut transmis au Comité spécial de redéploiement. Dans son rapport du 27 juin 1986, le Comité spécial identifia deux postes de grade P.3 auxquels le requérant pourrait être réaffecté. Toutefois, le 8 juillet 1986, le chef de l'administration du personnel adressa à M. Tedesco un télex lui demandant d'informer le requérant de la prolongation de son contrat de deux mois, jusqu'au 31 août 1986, date effective de la cessation de ses services. Cette information fut confirmée par une lettre, datée également du 8 juillet, que le requérant affirme ne pas avoir reçue.

Par une note en date du 25 août adressée au Directeur général, le requérant formula une réclamation au sens du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel contre la décision mettant fin à ses services. N'ayant pas reçu de réponse, il saisit le Conseil d'appel le 31 octobre 1986. Dans son avis du 17 septembre 1987, le Conseil d'appel recommanda, à la majorité, au Directeur général le rejet du recours. Par une lettre du 6 octobre 1987, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général adjoint informa le requérant que le Directeur général acceptait cette recommandation.

B. Le requérant soutient que la décision de ne pas renouveler son contrat est entachée de plusieurs irrégularités.

1) Cette décision comporte notamment des vices de forme et de procédure. Elle fut notifiée par un simple télex adressé à M. Tedesco et dont le requérant ne reçut qu'une photocopie. L'administration ne lui fournit aucune explication de sa décision, M. Tedesco lui-même ayant déclaré en ignorer les motifs. La décision intervint huit

jours après la date d'expiration de son contrat. Son droit d'être entendu fut méconnu et aucune enquête n'eut lieu alors que certains incidents étaient survenus entre son supérieur hiérarchique et lui. En outre, conformément aux points 2420.H.2 et 2405.C.1.c du Manuel du personnel, la décision aurait dû être prise, non pas par le chef du Service de l'administration du personnel, mais par le Directeur général adjoint.

La procédure suivie devant le Conseil d'appel est entachée d'irrégularités. N'ayant pu pour des raisons financières se présenter à l'audience, le requérant fut privé de la possibilité d'exposer son cas. Or, dans de telles circonstances, en vertu du paragraphe 22 des Statuts du Conseil d'appel, le Directeur général peut, après avis du président du Conseil, faire supporter les frais de voyage par l'Organisation. De plus, le droit du requérant d'être entendu ne fut pas respecté en ce que, d'une part, certains documents furent soumis au Conseil d'appel sans qu'il pût les commenter, d'autre part, ses arguments ne furent pas présentés au Conseil de manière complète et impartiale.

2) En outre, la décision est fondée sur des erreurs de droit. Non seulement l'Organisation refusa de renouveler, au grade P.3, l'engagement du requérant alors qu'on lui en avait fait la promesse, mais encore elle ne tenta même pas de le réaffecter à un autre poste, malgré la recommandation du Comité spécial.

3) Les erreurs commises par la défenderesse portent également sur les faits. En effet, dans son avis, le Conseil d'appel tient compte de faits inexacts, notamment la déclaration d'un représentant du Directeur général selon laquelle le cas du requérant n'aurait pas été soumis au Comité spécial, alors qu'en fait le Comité avait recommandé son redéploiement dans deux postes. En outre, l'Organisation a omis de prendre en considération des éléments essentiels en se fondant sur un rapport périodique établi par M. Tedesco, portant sur une période où celui-ci ne se trouvait pas encore à Santiago du Chili. Elle a commis encore une erreur de fait en considérant que M. Tedesco préconisait qu'il soit mis fin aux services du requérant.

En conclusion, le requérant prie le Tribunal :

1) d'ordonner, à titre de mesure d'instruction, la production de certaines pièces relatives au déclassement de son poste de P.4 à P.3; du dossier complet le concernant tel que soumis au Comité spécial de redéploiement, du texte de la recommandation faite à son sujet par ce comité et de tout autre document concernant la suite à réserver à cette recommandation; et de la lettre annoncée par le télex adressé à M. Tedesco le 8 juillet 1986;

2) au fond, d'ordonner sa réintégration ou, à défaut, le paiement d'une indemnité en réparation du préjudice matériel et moral subi, ainsi que le remboursement des dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation apporte des précisions sur certains faits.

A la suite du retrait de trois Etats membres, les Etats- Unis, puis le Royaume-Uni et Singapour, le budget de l'Organisation fut amputé de près d'un tiers. Une première série de mesures de réduction des dépenses fit suite au départ des Etats-Unis, et c'est dans ce contexte que le déclassement du poste du requérant fut proposé. Le retrait des deux autres Etats membres donna lieu à des efforts supplémentaires d'économie dont, entre autres, la mise en réserve du poste du requérant.

L'Organisation soutient que la décision de non-renouvellement du contrat du requérant n'est entachée d'aucun vice.

1) Tout d'abord, elle fut prise par l'autorité compétente, car le Directeur général adjoint avait dûment délégué au chef du Service de l'administration du personnel son pouvoir en matière de renouvellement de contrat.

2) En outre, ni le Statut et Règlement du personnel, ni la jurisprudence du Tribunal n'imposent une forme particulière pour la notification du non-renouvellement d'un engagement de durée définie. Le recours au télex fut dicté par l'urgence de l'action à entreprendre; il fut d'ailleurs suivi d'une lettre adressée au requérant, également le 8 juillet 1986.

3) La décision fut motivée par le fait que les services du requérant étaient insatisfaisants et par la suppression de son poste, motifs qui furent portés à sa connaissance au cours de la procédure de recours interne.

4) Par ailleurs, la décision fut prise à la suite d'une procédure régulière. Elle intervint à l'issue du processus de redéploiement et tous les moyens furent mis en oeuvre pour trouver un nouveau poste au requérant, sans succès. En effet, le dossier du requérant fut transmis le 25 juin 1986, avec plusieurs autres dossiers similaires, au Comité spécial, qui recommanda dans son rapport en date du 27 juin, produit en annexe par l'Organisation, la réaffectation

du requérant dans deux postes. Malheureusement les deux postes proposés ne se sont pas libérés et sont encore occupés par les titulaires à ce jour. L'administration procéda à toutes les consultations appropriées avant d'en tirer les conclusions qui s'imposaient. Sa décision ne fut pas provoquée par un parti pris, les incidents intervenus entre le requérant et son supérieur hiérarchique n'ayant pas été pris en considération.

5) Le droit du requérant de se défendre devant le Conseil d'appel fut pleinement respecté. Le remboursement des frais de voyage prévu au paragraphe 22 des Statuts du Conseil d'appel n'est possible qu'à condition que l'intéressé introduise une demande à cet effet. Or non seulement le requérant ne fit pas une telle demande, mais il considéra les écritures qu'il avait présentées au Conseil comme suffisantes.

6) Quant aux erreurs de fait qu'aurait commises le Conseil et que le requérant invoque, elles n'ont eu aucune influence sur la décision prise par le Directeur général.

7) Enfin, le requérant a bénéficié de toutes les garanties dans le cadre du processus de redéploiement. Cependant, le peu de temps qu'il avait passé au service de l'Organisation, la qualité insatisfaisante de ses services, l'absence de promesse de renouvellement de contrat et la situation financière difficile de l'Organisation étaient autant de raisons suffisantes pour qu'il ne puisse espérer raisonnablement un renouvellement de son contrat. D'ailleurs, il ressort clairement du dossier, y compris des documents dont le requérant sollicite la production et que la défenderesse annexe à son mémoire, que le Directeur général agit dans l'intérêt de l'Organisation en vue de réduire les dépenses en matière de personnel.

En conclusion, l'Organisation prie le Tribunal de rejeter la requête en tant que mal fondée.

D. Dans sa réplique, le requérant s'attache à réfuter les moyens avancés dans la réponse. Il soutient notamment que l'Organisation ne donne pas les véritables motifs de la décision, qui ne fut pas prise dans le cadre d'un plan de redéploiement du personnel rendu nécessaire par le retrait de plusieurs Etats membres. Pour sa part, il n'a jamais été informé de la suppression de son poste pour raisons d'économie. Il consentit au déclassement de son poste conformément à une proposition qui constituait une promesse de renouvellement de contrat dont l'Organisation ne saurait se délier en invoquant un quelconque changement de circonstances. La décision n'est pas non plus liée à la qualité de ses services, toujours considérée comme satisfaisante.

La défenderesse n'a nullement réussi à réfuter ses allégations de vices de procédure.

Le requérant maintient ses conclusions et prie le Tribunal d'ordonner la production d'un témoignage écrit présenté au Conseil d'appel et de recueillir des témoignages écrits ou oraux des membres du Conseil sur le point de savoir s'ils ont eu connaissance d'une autre pièce à laquelle le requérant donne de l'importance.

E. Dans sa duplique, l'Organisation affirme qu'aucune promesse ne fut faite au requérant, lors du déclassement de son poste, de renouveler son contrat. En effet, un tel renouvellement dépendait, non pas de sa réponse à la proposition de déclassement, mais de la qualité de ses prestations et de la disponibilité d'un autre poste auquel il pourrait être muté. Les deux véritables motifs de la décision étaient la suppression de son poste et la qualité peu satisfaisante de ses services. La suppression du poste était la conséquence directe de contraintes financières supplémentaires imposées par le retrait du Royaume-Uni et de Singapour.

Enfin, l'Organisation prie le Tribunal de rejeter la demande du requérant tendant à la production de pièces supplémentaires.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité

1. Par un télex du 8 juillet 1986, l'Organisation informa M. Tedesco, directeur par intérim de l'Office régional pour l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes, où le requérant fut affecté, que l'engagement de celui-ci prendrait fin, après une prolongation de deux mois, le 31 août 1986, date à laquelle il quitta effectivement son service. Le requérant forma recours contre la décision communiquée dans ce télex devant le Directeur général en date du 25 août 1986 et, à nouveau, devant le Conseil d'appel en date du 31 octobre 1986, conformément à l'article 11 du Statut du personnel, à la disposition 111.1 du Règlement du personnel et au paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO. Le Conseil soumit son avis le 17 septembre 1987 et le Directeur général, se conformant à la recommandation majoritaire figurant au dernier paragraphe de cet avis, rendit, le 6 octobre 1987, sa décision

définitive de rejeter le recours.

Le requérant a ainsi épuisé toutes les voies internes de recours, la décision qu'il conteste - celle du 6 octobre 1987 - est la décision définitive, et il a respecté les dispositions de l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

En outre, cette décision fut notifiée, le 18 octobre, au requérant qui, en formant sa requête le 6 janvier 1988, a respecté le délai prescrit à l'article VII(2) du Statut.

La requête est recevable.

Sur le fond

2. L'engagement initial du requérant, qui était de deux ans et qui avait débuté le 1er juillet 1982, fut renouvelé pour une durée de deux ans également. Le requérant conteste la décision notifiée par le télex du 8 juillet 1986 lui refusant une nouvelle prolongation de deux ans à compter du mois de juillet 1986.

3. Conformément à la disposition 104.6(b) du Règlement du personnel, un engagement de durée définie ne donne droit à son titulaire ni à une prolongation, ni à une transformation en un engagement de durée indéterminée et, sauf prolongation ou transformation, expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité.

Bien que le renouvellement d'un engagement de durée définie relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général et que le Tribunal ne puisse substituer sa propre évaluation des faits, la décision du Directeur général n'est pas exempte de tout contrôle. En effet, le Tribunal censure toute décision qui émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, tire du dossier des conclusions manifestement erronées ou est entachée d'abus de pouvoir.

4. En l'espèce, la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant est entachée de plusieurs vices qui entraînent son annulation.

5. Tout d'abord, la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant n'a pas émané d'une autorité compétente. En effet, la disposition 2420.H.2 du Manuel de l'UNESCO prévoit :

"La décision de prolonger un engagement est prise, selon la classe du membre du personnel intéressé, par le Directeur général ou le fonctionnaire auquel a été déléguée la responsabilité de cette décision ...".

En outre, la disposition 2405.C.1.c du Manuel stipule :

"Pour les postes du cadre organique des classes P.3 et P.4, les nominations, mutations, promotions et prolongations d'engagement sont approuvées par le [Directeur général adjoint] ...".

Or, en l'espèce, la décision n'a été prise ni par le Directeur général lui-même, ni par le Directeur général adjoint, haut fonctionnaire auquel le pouvoir de ne pas renouveler un contrat a ainsi été délégué, mais par le chef de la Division de l'administration du personnel.

6. Plus grave encore, la décision est entachée d'un vice en ce que les motifs n'étaient pas portés à la connaissance du requérant.

En principe, toute décision administrative doit être motivée. Or il est évident que la décision de ne pas renouveler un engagement revêt une importance toute particulière pour l'agent. C'est ainsi que celui-ci, même si le Directeur général a toute latitude d'apprécier les faits de la cause, a le droit de connaître les motifs de la décision définitive pour être en mesure, s'il le souhaite, d'introduire tout d'abord un recours interne, puis, le cas échéant, une requête auprès du Tribunal. En effet, il serait vain que le Tribunal soit compétent pour contrôler, selon les critères exposés au considérant 3 ci-dessus, la décision prise par le chef exécutif dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation si l'agent n'a pu avoir connaissance des motifs de cette décision. Pour qu'il plaide utilement sa cause et que le Tribunal, pour sa part, exerce son droit de regard, l'intéressé doit être en mesure de s'exprimer au sujet de ces motifs ou, tout au moins, d'invoquer l'absence de toute motivation.

Or en l'espèce, les motifs du non-renouvellement n'ont pas été portés à la connaissance du requérant : non seulement le télex adressé, le 8 juillet 1986, à son chef hiérarchique, M. Tedesco, ne les mentionnait pas, mais il

n'est pas établi que le requérant ait jamais reçu de lettre explicative par la suite, ni aucune information à ce sujet sous une autre forme.

7. En outre, quelles qu'aient pu être les raisons de la décision et quels que soient les efforts qu'on ait pu déployer en sa faveur, le requérant n'a pas été tenu au courant de la situation. Il s'agit là d'un troisième vice entachant la décision. En effet, l'Organisation a manqué à l'obligation de loyauté qu'elle doit à son personnel, en violant les règles de la bonne foi ainsi que le principe selon lequel l'agent a le droit d'être informé de toute mesure susceptible de porter atteinte à ses droits et à ses intérêts légitimes.

8. Au demeurant, le Conseil d'appel a tenu compte de faits erronés qui lui ont été notifiés, plus particulièrement d'une déclaration faite par un représentant de l'administration et selon laquelle le Comité spécial de redéploiement n'aurait pas été saisi de son dossier. En fait, non seulement ce Comité avait examiné son cas, mais il avait identifié deux postes auxquels il avait recommandé d'affecter l'intéressé.

Le Tribunal estime que ces erreurs ont influé sur les recommandations du Conseil. Puisque le Directeur général s'est fondé exclusivement, pour prendre sa décision définitive, sur une recommandation qui est entachée de telles erreurs de fait, sa décision, elle aussi, est viciée des mêmes erreurs.

9. Certes, l'Organisation connaissait à l'époque de graves difficultés financières, dues en grande partie au retrait des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de Singapour, et a été amenée, conformément aux décisions de sa Conférence générale et de son Conseil exécutif, à réduire ses dépenses afférentes au personnel. Cependant, la nécessité d'économies ne saurait servir de prétexte à la violation des normes visant à protéger le personnel contre l'arbitraire.

10. En raison des quatre vices dénoncés ci-dessus, la décision attaquée doit être annulée. Compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que la réintégration du requérant ne se justifie pas. Toutefois, conformément à l'article VIII de son Statut, il accorde une réparation pour le tort matériel subi.

Le requérant n'a passé que quatre ans au service de l'UNESCO et le renouvellement qu'il escomptait n'aurait pas été d'une durée supérieure à deux ans. Par conséquent, le Tribunal fixe le montant de la réparation à l'équivalent de six mois du plein traitement correspondant au grade P.4 au taux en vigueur à la date de la cessation des services du requérant.

11. Aucune indemnité pour tort moral n'est allouée. En décidant de ne pas renouveler l'engagement du requérant, l'UNESCO suivait une politique de compression du personnel qui s'imposait par suite de contraintes budgétaires. La mesure que conteste le requérant ne pouvait donc être considérée comme ayant nui à sa réputation professionnelle. D'ailleurs, il n'a fourni aucune preuve à l'appui de son allégation selon laquelle il aurait subi un tort moral.

12. Etant donné que les vices indiqués ci-dessus suffisent pour justifier l'annulation de la décision contestée, le Tribunal ne se prononce pas sur les nombreux autres moyens avancés par le requérant ni n'ordonne la production des documents qu'il a réclamés.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général datée du 6 octobre 1987 est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant, à titre de réparation pour tort matériel, l'équivalent de six mois du plein traitement correspondant au grade P.4, au taux applicable à la date de cessation de ses services.
3. Elle lui versera 3.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 décembre 1988.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
H. Gros Espiell
A.B. Gardner

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