

SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

Affaire HERNANDEZ QUINTANILLA

Jugement No 1183

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mme Maria Hernández Quintanilla le 10 septembre 1991, la réponse de l'OMS du 22 novembre 1991, la réplique de la requérante du 3 janvier 1992 et la duplique de l'Organisation du 21 février 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 420.4, 530, 540, 1060 et 1210.1 du Règlement du personnel de l'OMS;

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. La disposition 1060 du Règlement du personnel a la teneur suivante :

"Si, au cours de la période initiale de stage ou d'une prolongation de cette période, le travail ou la conduite d'un membre du personnel ne donne pas satisfaction, ou si l'intéressé se révèle inapte à exercer des fonctions internationales, son engagement, au lieu d'être confirmé, est résilié. Le membre du personnel reçoit un préavis d'un mois, il n'a droit à aucune indemnité."

La requérante, ressortissante canadienne née en 1948, est entrée au service de l'OMS le 24 septembre 1989 aux termes d'un contrat de deux ans. Elle occupait un poste d'administrateur technique de grade P.3 dans le cadre du Programme mondial de lutte contre le SIDA. Conformément à la disposition 420.4, la première année de son engagement correspondait à une période de stage.

En octobre 1989, elle a été affectée à Kigali, au Rwanda, et est restée pendant huit mois le seul fonctionnaire de l'OMS chargé du Programme mondial de lutte contre le SIDA dans le pays. En mai 1990, l'OMS a nommé un épidémiologiste à la tête de ce programme qui, en juillet, est passé sous l'autorité technique et administrative du bureau régional de l'Afrique à Brazzaville.

Les relations de la requérante avec son nouveau chef, bien que bonnes au début, n'ont pas tardé à se détériorer.

Conformément aux dispositions 530 et 540 du Règlement du personnel, un rapport d'appréciation de ses résultats devait être établi avant la fin de la période de stage, soit pour le 23 septembre 1990, et l'Organisation lui a envoyé, en juin 1990, une formule de rapport en la priant de remplir, avant la fin du mois d'août, la rubrique réservée à la description de ses tâches.

En octobre 1990, alors que la guerre civile s'intensifiait dans le nord du pays, elle apprit que l'un des véhicules de l'OMS dont elle était comptable avait disparu dans la zone des combats. Dans un fac-similé manuscrit adressé le 27 octobre au fonctionnaire chargé d'assurer la coopération avec les programmes nationaux au siège de Genève, elle se référait à l'état de guerre et demandait des "instructions explicites" au sujet du "compte d'avance de caisse de l'OMS pour le Programme de lutte contre le SIDA" et des véhicules que l'OMS et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) mettaient à la disposition du programme national. Elle demandait que le représentant de l'OMS au Rwanda, qui était alors en mission au siège, soit informé de toute décision qui serait prise. Une partie de son message ayant été brouillée lors de la transmission, le siège lui a retourné la deuxième page à Kigali le 29 octobre avec prière de la retransmettre. Cette page faisait référence à l'aggravation de la situation au Rwanda et à une explication du ministère de la Santé au sujet du véhicule manquant. La requérante n'était pas sur place lorsque le message a été renvoyé, et un fonctionnaire du gouvernement travaillant sur les lieux

s'en est emparé et l'a communiqué au ministre. Par lettre du 7 novembre, le ministre a demandé au représentant de l'OMS de relever la requérante de ses fonctions dans les meilleurs délais.

Le 23 novembre, elle a rempli la rubrique réservée à la description de ses tâches dans la formule de rapport de stage et l'a envoyée à son supérieur. Le 25 novembre, elle est partie en congé dans ses foyers au Canada. Le 7 décembre, son supérieur au premier niveau a porté ses observations sur la formule et a recommandé une prolongation de stage de douze mois. Il voyait des possibilités d'amélioration si elle considérait son travail non comme une "direction dictatoriale", mais comme celui d'une "conseillère" compréhensive, et il l'invitait à manifester un meilleur esprit d'équipe. Le 12 décembre, le représentant de l'OMS a ajouté qu'elle n'avait pas entretenu de relations harmonieuses avec les autorités nationales. Par télex du 22 février 1991 adressé à Montréal, un administrateur du personnel du bureau régional de l'Afrique l'informait au nom du directeur régional qu'au vu de son rapport de stage, son engagement prendrait fin le 1er avril 1991 aux termes de la disposition 1060, au motif que "vos relations humaines difficiles vous rendent inapte à exercer des fonctions internationales".

Ainsi que la disposition 1210.1 l'y autorisait, la requérante a fait appel auprès du Directeur général, par lettre du 6 mai, de la décision de ne pas confirmer son engagement. Le Directeur général a rejeté son appel par lettre du 3 juin, au motif qu'elle avait "échoué à établir des relations de travail satisfaisantes tant avec les fonctionnaires de l'OMS qu'avec le personnel de l'administration nationale". Telle est la décision attaquée.

B. La requérante allègue que son licenciement n'était pas justifié. Elle évite d'avoir des "difficultés" avec les gens : si elle a eu des mots avec son supérieur, le chef du programme, ce ne fut qu'à une seule occasion. Elle s'est bien entendue sur le plan professionnel avec de nombreuses personnes, tant au siège que sur le terrain. De même, elle a entretenu de bonnes relations avec les fonctionnaires du ministère de la Santé, du moins jusqu'à l'incident du 27 octobre 1990. Le directeur régional a eu tort de porter un jugement général sur son aptitude à collaborer avec d'autres personnes en se fondant sur le différend avec son chef.

L'OMS a violé son droit d'être entendue. Ni le représentant de l'Organisation ni le directeur régional n'ont cherché à connaître sa version de l'incident. Le directeur régional a saisi le seul accroc dans ses relations avec d'autres personnes comme prétexte pour se débarrasser d'elle. La décision est entachée de parti pris et est intervenue dans un climat d'émotivité intense qui n'a pas laissé de place au raisonnement objectif.

La requérante demande sa réintégration à un autre poste, de manière à prouver qu'elle est apte "à développer des relations humaines cordiales et efficaces au travail". A défaut, elle demande le paiement du montant afférent à la période de son engagement de deux ans restant à courir, à savoir du 1er avril 1991, date de son licenciement, au 23 septembre 1991, date d'expiration du contrat.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que le Directeur général a fondé correctement sa décision sur l'inaptitude de la requérante à l'exercice de fonctions internationales. Ses difficultés à s'entendre avec d'autres personnes ont gâché ses relations avec ses chefs et les fonctionnaires du gouvernement. Elle reconnaît elle-même la dispute avec son supérieur direct et la seule solution qu'elle suggère, à savoir son propre départ, trahit son intransigeance. Son attitude à l'égard de son chef indirect, le représentant de l'OMS au Rwanda, n'a rien arrangé, et elle a négligé de passer par la voie hiérarchique appropriée en s'adressant à un fonctionnaire supérieur du siège dans son fac-similé du 27 octobre 1990. Dans un commentaire annexé à sa lettre du 7 novembre 1990 au représentant de l'OMS au Rwanda, le ministre de la Santé déclarait : "Dès le début de son service, il fut évident qu'elle avait du mal à entretenir une bonne collaboration avec les responsables non seulement du Programme, mais aussi du Ministère de la Santé." Cela réfute son allégation de bonnes relations avec les fonctionnaires du gouvernement.

Elle ne produit aucune preuve à l'appui de ses allégations de parti pris et d'atteinte à son droit de réponse. Le directeur régional, le représentant de l'OMS et le ministre de la Santé ont organisé des rencontres entre la requérante et son chef direct qui leur auraient permis de régler leurs différends, et elle a eu l'occasion d'exposer son cas au Directeur général dans son appel interne du 6 mai 1991.

La décision qu'elle attaque est une décision, non pas de la licencier, mais de refuser la confirmation de son engagement. Etant donné que le Directeur général l'a prise dans l'intérêt de l'Organisation et dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la requête n'est pas fondée.

D. Dans sa réplique, la requérante conteste la version des faits donnée par l'OMS et maintient ses prétentions. Il est évident que c'est la détérioration des relations avec son chef direct qui a entraîné la décision. Si elle a

effectivement offert de se retirer, c'est pour que le programme puisse continuer à se dérouler sans heurts : qu'y a-t-il là de "rigide" ? Elle rejette les accusations de mauvaises relations avec son chef indirect, à l'autorité duquel elle n'a jamais cherché à se soustraire. Son fac-similé du 27 octobre 1990 adressé au siège n'était rien d'autre qu'une tentative informelle d'obtenir un avis de l'extérieur sur des questions que le bureau régional, et non le siège, était en train de traiter. Son message devait nécessairement toucher un fonctionnaire supérieur parce que les points qu'il soulevait avaient un caractère délicat. Les fonctionnaires du ministère l'ont soutenue jusqu'à l'incident du fac-similé, et il se peut que ce soit son désir de se conformer aux directives de l'OMS, notamment en matière budgétaire, qui ait suscité de la rancune.

E. Dans sa duplique, l'OMS commente les principaux points soulevés par la requérante et développe les moyens contenus dans sa réponse. Le mémoire en réplique ne soulève aucun nouveau point de fait ou de droit. La requérante reconnaît elle-même le lien de cause à effet qui existe entre sa mésentente avec son chef direct et la résiliation de son engagement. La solution qu'elle a proposée montre à quel point il lui était difficile de transiger : elle implique que, ou bien l'Organisation reconnaissait le bon droit de la requérante, ou bien celle-ci s'en irait. Les vives critiques de ses collègues et son manque de tact ont révélé à plusieurs reprises qu'elle était dépourvue d'un esprit d'équipe.

CONSIDERE :

1. La requérante est entrée au service de l'Organisation mondiale de la santé le 24 septembre 1989 en qualité d'administrateur technique au grade P.3 dans le cadre du Programme mondial de lutte contre le SIDA. Son lieu d'affectation était situé au Rwanda, où elle faisait partie d'une équipe comprenant un médecin épidémiologiste, chef de l'équipe, un administrateur technique et un spécialiste de l'éducation sanitaire. Elle bénéficiait d'un engagement de deux ans, la première année constituant une période de stage.

2. Le rapport de stage que ses supérieurs ont signé le 7 et le 12 décembre 1990 était défavorable. Bien qu'il ait jugé ses compétences techniques "adéquates", son supérieur au premier niveau a déclaré qu'elle manquait d'esprit d'équipe; qu'elle devrait s'en tenir à l'accomplissement des tâches énumérées dans sa description de poste; et qu'elle doit apprendre à améliorer ses relations avec les Rwandais et à ne pas se considérer "comme au-dessus de tout son environnement". Son supérieur au deuxième niveau a noté qu'elle n'entretenait de bonnes relations ni avec les autorités nationales, ni avec le personnel des autres organisations internationales. Leur conclusion a été de recommander une prolongation de douze mois de la période initiale de stage, qui était venue à expiration le 23 septembre 1990.

3. Par un télex du 22 février 1991 d'un administrateur du personnel du bureau régional de l'Afrique de l'Organisation, elle a été informée que, vu les termes du rapport de stage, son engagement ne serait pas confirmé et que son contrat prendrait fin le 1er avril 1991, conformément à la disposition 1060 du Règlement du personnel. Le texte de cette disposition est reproduit ci-dessus, sous A. Le motif indiqué sur le télex était que ses "relations humaines difficiles" la rendaient "inapte à exercer des fonctions internationales".

La prolongation de la période de stage de la requérante

4. Il n'y a pas trace dans le dossier de l'approbation donnée à la recommandation de ses supérieurs visant à prolonger la période de stage, la case réservée à cette approbation n'ayant apparemment pas été remplie dans la formule de rapport. Mais les parties n'abordent pas la question et, en fait, il n'est pas contesté que, le 22 février 1991, date du télex lui donnant préavis de licenciement, la requérante était toujours en stage. De toute manière, c'était de sa faute si son rapport de stage n'avait pas été traité avant la date d'expiration de la période initiale de stage de douze mois. Le mémorandum du 18 juin 1990 lui avait rappelé que son stage prenait fin le 23 septembre et qu'elle devait remplir avant le 31 août la partie du rapport réservée à la description qu'elle devait donner de ses fonctions.

La décision de ne pas confirmer l'engagement de la requérante

5. Dans son appel interne du 6 mai 1991, formé en vertu de la disposition 1210.1 du Règlement du personnel, la requérante admettait qu'elle avait pu commettre des erreurs, mais déclarait que, bien qu'elles aient été de "pénibles expériences", elles l'avaient aidée à revenir sur son propre comportement et à se rendre compte qu'elle devait changer d'attitude.

Le Directeur général a néanmoins conclu qu'elle n'avait "réussi à établir des relations de travail satisfaisantes ni avec les fonctionnaires de l'OMS, ni avec le personnel de l'administration nationale"; il l'en a donc informée par lettre du 3 juin 1991 qui confirmait la résiliation de son engagement et rejetait son appel. Telle est la décision définitive qu'elle attaque.

6. Comme le reconnaît la requérante, elle était en mauvais termes avec son supérieur au premier niveau, le chef de son équipe, qui est arrivé à son lieu d'affectation quelque huit mois après elle. Sur la demande du directeur régional pour l'Afrique, le représentant de l'OMS au Rwanda a demandé à la requérante et au chef d'équipe d'exposer par écrit les raisons du conflit qui les opposait. Dans sa réponse, en date du 2 octobre 1990, la requérante a déclaré que son départ pourrait être une bonne solution au problème. Son supérieur au premier niveau a déclaré qu'il n'y avait pas un conflit personnel, mais une différence de vues entre lui-même et la requérante : il estimait que le programme devait être décentralisé et intégré dans le programme national, alors qu'elle pensait qu'il devait être "vertical" et centralisé. Pour sa part, le représentant, qui était le supérieur de la requérante au second niveau, l'a décrite comme une personne n'ayant pas de bonnes relations avec le personnel national.

7. Une décision de ne pas confirmer l'engagement d'un stagiaire prise par le Directeur général aux termes de la disposition 1060 est une décision qui relève de son pouvoir d'appréciation. Le pouvoir de contrôle du Tribunal en la matière étant restreint, il n'annulera la décision que si elle est entachée d'une erreur de fait ou de droit, d'un vice de forme ou de procédure, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, si un fait essentiel a été omis, ou si un détournement de pouvoir est établi.

L'objectif du stage est de voir si l'intéressé a les qualités requises pour faire une carrière satisfaisante dans l'Organisation. L'autorité compétente décide sur dossier de confirmer ou non l'engagement et dispose de la plus grande latitude possible pour décider si une personne fait preuve non seulement des qualifications professionnelles, mais aussi des qualités personnelles requises pour occuper le poste auquel elle doit être affectée. Le Tribunal ne censure la décision que s'il constate un vice particulièrement grave ou flagrant dans l'exercice que le Directeur général a fait de son pouvoir d'appréciation. Il ne substitue pas son propre jugement à celui de l'Organisation dans l'évaluation de questions telles que l'aptitude à des fonctions internationales.

8. Le Tribunal est convaincu, au vu des pièces du dossier dans la présente affaire, que le Directeur général a exercé de manière régulière les larges pouvoirs d'appréciation dont il jouit, aux termes de la disposition 1060, pour refuser de confirmer l'engagement de la requérante. Cette dernière n'a pas montré que ses supérieurs avaient manifesté de la partialité à son encontre dans les observations qu'ils ont consignées dans le rapport de stage, ou que le Directeur général avait tiré des conclusions manifestement erronées en exprimant l'opinion qu'elle était inapte à exercer des fonctions internationales.

9. La décision contestée étant donc confirmée, les conclusions de la requérante ne peuvent qu'être rejetées dans leur ensemble.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, 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 15 juillet 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner

