

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire MADINGAR (No 2)

Jugement No 1335

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Jérôme Alngar Madingar le 27 janvier 1993, la réponse de l'OMS en date du 25 mars, la réplique du requérant du 27 avril et la duplique de l'OMS datée du 2 juin 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 630.2, 630.8, 830.1, 1040, 1050, 1060, 1070, 1230.1.1 et 1230.1.3 du Règlement du personnel de l'OMS, et le paragraphe II.12.550 du Manuel 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. Le requérant, ressortissant tchadien, né en 1949, a été employé par l'OMS à partir du 13 juillet 1988 en qualité d'administrateur gestionnaire consultant de grade P.2 pour une durée initiale de deux mois. Affecté à Kinshasa, il devait "assurer la préparation administrative" d'un projet au Zaïre dont l'exécution avait été confiée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à cette Organisation. Son contrat a été prolongé pour trois mois à partir du 12 septembre 1988.

Avant son engagement par l'OMS, il était en fonction en tant qu'assistant de programme des Volontaires des Nations Unies au sein du bureau du PNUD aux Comores.

Par un mémorandum en date du 8 décembre 1988, le représentant de l'OMS au Zaïre informa le requérant que l'Organisation n'était pas en mesure de prolonger son contrat de consultant, qui arrivait à expiration le 11 décembre.

Le requérant entama des démarches auprès du directeur régional de l'OMS, à Brazzaville, en vue du réexamen de la décision du 8 décembre 1988, mais sans succès. Par un mémorandum en date du 28 décembre, cependant, un administrateur du personnel l'informa au nom du directeur régional que son contrat était prolongé jusqu'au 11 janvier 1989.

Le 22 mars 1989, le requérant saisit le Tribunal de céans d'une première requête demandant l'annulation de la décision du 8 décembre 1988 et sa réintégration dans son poste ou dans un poste équivalent ou, à défaut, la condamnation de l'OMS à des dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel et moral qu'elle lui avait causé pour rupture abusive de contrat, ainsi qu'aux dépens. Le requérant ayant retiré cette requête le 5 septembre 1989, le Tribunal donnait acte du désistement par jugement en date du 23 janvier 1990.

Le 12 janvier 1990, le requérant avait saisi le Comité régional d'appel de l'OMS d'un recours contre la décision du 8 décembre 1988. Il demandait l'annulation de la décision de non-renouvellement de son contrat; sa réintégration dans le même projet et au même poste ou, le cas échéant, dans un autre projet ou service et à un poste équivalent ou supérieur; et le règlement de ses droits et le paiement de dommages-intérêts.

Dans son avis du 20 juillet 1990, le comité régional recommanda au directeur régional de considérer, dans la mesure du possible, l'engagement du requérant à un poste similaire. Par lettre en date du 12 février 1991, le directeur régional informa le requérant qu'il avait décidé de lui proposer un poste similaire, de grade P.2, pour une durée de onze mois. Dans sa réponse du 26 février, le requérant attirait l'attention du directeur régional sur deux points : d'une part, le poste devait être au moins de grade P.3; d'autre part, la lettre ne faisait allusion ni aux droits de fin de contrat ni aux dommages-intérêts.

Par lettre en date du 6 mai 1991 adressée au requérant, un administrateur du personnel confirmait au nom du directeur régional que le poste disponible était de grade P.2, et faisait observer que le Comité régional d'appel

n'avait fait aucune recommandation concernant le règlement des droits de fin de contrat et le versement des dommages-intérêts.

Par lettre du 17 décembre 1991, le requérant a fait appel de la décision du 6 mai prise au nom du directeur régional devant le Comité d'appel du siège.

Dans son rapport daté du 3 septembre 1992, le comité recommandait au Directeur général le maintien de l'offre du directeur régional au requérant, mais au grade P.3, le règlement de ses droits de fin de contrat, ainsi que le versement d'une indemnité équivalant à son salaire de consultant, calculé du 12 janvier 1989 au 12 février 1991.

Dans une lettre du 20 octobre 1992, le Directeur général informa le requérant de sa décision : il maintenait l'offre du directeur régional en date du 12 février 1991 mais ne voyait aucune raison de modifier le grade, qui correspondait au poste offert; il demandait au directeur du personnel de s'assurer que les droits de fin de contrat du requérant avaient bien été réglés; mais il refusait toute indemnité.

Cette lettre du 20 octobre 1992 constitue la décision entreprise.

B. Le requérant invoque trois moyens à l'appui de sa requête.

En premier lieu, l'OMS n'a pas respecté une promesse qui lui a été faite de l'engager dans le poste d'administrateur gestionnaire en qualité de membre des services organiques. Le poste en question relevait en effet de cette catégorie et la durée du projet était de quatre ans. Le statut de consultant, par définition temporaire, était donc incompatible avec la promesse faite par l'Organisation. Il n'aurait pas démissionné de son poste d'assistant de programme des Volontaires des Nations Unies s'il avait su que les engagements au service de l'OMS confèreraient le statut de consultant, ceci d'autant moins que les perspectives de carrière au sein du bureau du PNUD aux Comores lui étaient favorables.

En deuxième lieu, le licenciement dont il a fait l'objet a été abusif, arbitraire et injustifié. La décision du 8 décembre 1988 "a été prise d'une façon unilatérale, en violation flagrante des règles et procédures établies et sans consultation préalable des autres parties au projet, Gouvernement zairois et le PNUD, dont l'accord a été requis pour [son] recrutement". Cette décision entre donc dans le champ d'application de l'article 1230.1.3 du Règlement du personnel, relatif à la "non-observation ou [l']application non fondée des dispositions du Statut du Personnel, du Règlement du Personnel ou des termes [du] contrat".

Les raisons sur lesquelles l'Organisation semble s'être fondée pour mettre un terme à son engagement, et qui tiendraient à ses insuffisances professionnelles, ne sauraient être admises : il a constamment donné satisfaction à ses supérieurs et entretenu de bons rapports avec ses collègues.

L'Organisation n'a pas respecté le principe général d'un préavis obligatoire à accorder au fonctionnaire dont l'engagement n'est pas renouvelé ou confirmé, posé aux articles 1040, 1050, 1060 et 1070 du Règlement du personnel. En effet, elle a demandé au requérant moins de vingt-quatre heures après la décision du 8 décembre 1988 de quitter ses fonctions.

Il n'a encore bénéficié ni de l'application de l'article 630.2 du Règlement du personnel, portant sur les droits au congé annuel - dont l'acquisition est fixée à deux jours ouvrables et demi pour chaque mois plein de l'année civile pendant lequel l'intéressé figure sur les états de paiements -, ni de l'application de l'article 630.8 du même Règlement relatif au non-épuisement des jours de congé annuel auxquels il a droit, ces derniers pouvant être pris pour chaque jour de congé non pris, jusqu'à concurrence de soixante jours. Enfin, l'indemnité journalière de voyage, prévue par l'article 830.1 du Règlement pendant la durée d'un voyage autorisé, ne lui a toujours pas été versée.

En troisième lieu, il a été victime de "partialité manifestée à son détriment par son supérieur hiérarchique" au sens de l'article 1230.1.1 du Règlement du personnel, ayant été écarté de son poste sans raisons valables et remplacé par une personne non qualifiée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 8 décembre 1988; d'ordonner son engagement dans un poste similaire au grade P.3; et enfin, de condamner l'OMS à lui payer la somme de 720 063 dollars des Etats-Unis au titre du règlement de ses droits, de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral subi, ainsi que de ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse nie tout d'abord l'affirmation selon laquelle une promesse avait été faite au requérant de le recruter au poste d'administrateur gestionnaire, qui n'existait pas encore. Le requérant a été induit en erreur par le contenu de certaines communications émanant du PNUD. Mais, comme en témoignent de nombreuses pièces du dossier, l'OMS a toujours été claire sur la nature et la durée de l'emploi qui était offert au requérant. Dès le début, le poste a été prévu comme un poste de consultant, lié à l'accomplissement d'une tâche déterminée et restreinte. En outre, l'OMS a constamment insisté sur la nécessité de respecter la procédure de recrutement pour y pourvoir. De plus, le poste que le requérant a quitté aux Comores n'appartenait pas à la catégorie des services organiques, et il savait qu'il n'allait pas être engagé dans cette catégorie. Son recrutement en tant que consultant ne lui a donc causé aucun préjudice pécuniaire ou professionnel.

La défenderesse rejette l'accusation de licenciement abusif et de non-respect des articles du Statut du personnel, du Règlement du personnel ou du contrat du requérant. Son engagement pour le poste d'administrateur gestionnaire était soumis aux procédures habituelles de sélection, mais sa candidature n'a pas été retenue. Les tâches prévues dans son contrat de consultant remplies, il y a été mis fin sans qu'il puisse s'agir là d'un retrait d'offre ou d'une rupture d'engagement. En ce qui concerne le préavis obligatoire, les dispositions réglementaires pertinentes ne s'appliquent pas aux consultants, leur engagement prenant automatiquement fin au terme de leur contrat. L'offre d'un engagement de onze mois au grade P.2 a été faite à titre gracieux par l'Organisation pour tenir compte des conclusions du Comité régional d'appel. Cette offre ainsi que le règlement des droits de fin de contrat donnent satisfaction au requérant.

Il n'y a pas eu de partialité à son égard. Certes, il a fait l'objet d'un avis exprimé par le représentant de l'OMS au Zaïre selon lequel il "n'arrive pas à s'intégrer dans [leur] équipe et sa contribution au développement de ce délicat projet est plutôt négative"; il n'existe toutefois aucune raison de mettre en doute le bien-fondé de cet avis. Lorsque la procédure en vue du recrutement d'un administrateur de grade P.3 a été entamée, la candidature du requérant a bien été présentée au Comité de sélection. Si celui-ci ne l'a pas retenu, c'est pour deux raisons : d'une part, la préférence donnée à un membre du personnel; d'autre part, la priorité accordée au recrutement de femmes qualifiées, conformément aux objectifs fixés par les organes directeurs de l'OMS.

La défenderesse conclut qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé et demande au Tribunal de la rejeter dans son ensemble.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que le bien-fondé de ses réclamations n'a jamais été contesté par les instances internes de recours; celles-ci ont accepté le principe de la réparation du préjudice qui lui a été causé, seules les modalités d'application de ce principe faisant l'objet d'une divergence de vue.

Il rejette les affirmations de la défenderesse relatives à la nature de son poste et réaffirme qu'il n'a démissionné de son poste d'assistant de programme des Volontaires des Nations Unies que parce qu'il était assuré d'être engagé par l'OMS dans la catégorie des services organiques. Le bureau du PNUD aux Comores avait entrepris une procédure de création d'un poste de grade P.3 en vue de le retenir.

E. Dans sa duplique, la défenderesse développe les arguments avancés dans sa réponse.

CONSIDERE :

1. Les antécédents ainsi que les faits pertinents au présent litige - qui remonte à l'année 1988 - sont relatés dans le détail sous A. La requête est dirigée contre une décision du Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en date du 20 octobre 1992, dont le contenu est résumé à la fin de la même section.

2. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation d'une décision du 8 décembre 1988 du représentant à l'époque de l'OMS au Zaïre; d'ordonner son engagement dans un poste de grade P.3; enfin, de condamner l'OMS à lui payer la somme de 720 063 dollars des Etats-Unis au titre du règlement de ses droits, de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral subi, ainsi que de ses dépens. Il invoque trois moyens à l'appui de sa requête, à savoir : la violation par l'OMS d'une promesse qui lui a été faite de l'engager dans un poste d'administrateur en qualité de membre des services organiques; le caractère abusif, arbitraire et injustifié de son licenciement; la partialité manifestée à son endroit par son supérieur hiérarchique.

3. Avant d'examiner le bien-fondé de chacun de ces griefs, le Tribunal rappelle qu'une décision prise en matière de renouvellement ou prolongation d'un engagement de durée déterminée relève du pouvoir d'appréciation du chef de

l'exécutif. Ce pouvoir est cependant subordonné à la condition implicite que celui-ci ne l'exerce que pour le bien du service et l'intérêt de l'organisation. Le Tribunal est habilité à contrôler une telle décision si elle est affectée d'un vice de nature à en justifier la censure.

Sur la prétendue violation d'une promesse

4. Le requérant se prévaut de la violation d'une promesse ferme qui lui aurait été faite pour occuper à titre professionnel le poste d'administrateur gestionnaire du projet, promesse que son contrat de consultant n'aurait nullement remise en cause. L'Organisation s'inscrit en faux contre cette assertion. Elle rétorque, en effet, que dès le début le poste qu'elle a proposé au requérant n'a été que celui de consultant lié à l'accomplissement d'une tâche restreinte et déterminée, et sans perspective d'emploi après la période de l'achèvement de la tâche précise pour laquelle il a été recruté.

5. L'examen des pièces du dossier permet au Tribunal d'accorder crédit à cette manière de voir. Il n'est en effet que de se reporter aux diverses correspondances échangées avant le recrutement du requérant pour se convaincre que l'OMS ne s'est engagée à aucun moment à offrir au requérant autre chose qu'un contrat de consultant. S'il a été question, au cours des contacts préliminaires à l'accord donné par le requérant aux conditions posées par l'OMS pour son recrutement, de l'attribution éventuelle d'un autre type de contrat, l'OMS semble être restée étrangère à ces démarches.

6. La position de l'Organisation a été clairement exprimée dans le télex du 25 avril 1988 adressé par son représentant à Brazzaville au représentant du PNUD aux Comores pour que celui-ci informe le requérant de son recrutement à titre de consultant pour deux mois. Le 13 mai 1988, il a confirmé le "recrutement [du requérant sera] initialement pour deux mois comme consultant", ajoutant que la "question recrutement au poste sera traitée selon procédures administratives sélection mais aucun engagement ne peut être fait à ce stade".

7. De ce qui précède, il résulte nettement que l'OMS n'a pas pris d'autre engagement envers le requérant que celui de le recruter au poste de consultant pour deux mois et, après cette phase préparatoire, de présenter sa candidature pour le recrutement, selon la procédure appropriée, à un poste professionnel d'administrateur de grade P.3. Or l'OMS a intégralement respecté de tels engagements, d'une part, en signant le contrat de consultant du 27 juillet 1988 et, d'autre part, en présentant la candidature du requérant en décembre 1988 au Comité de sélection convoqué entre-temps. De violation de promesse, il ne saurait donc être question.

Sur le caractère prétendument abusif et arbitraire du non-renouvellement du contrat

8. Le requérant soutient que son licenciement a été abusif et arbitraire. Il avance deux arguments à l'appui de ce moyen : d'une part, la décision du 8 décembre 1988 "a été prise d'une façon unilatérale, en violation flagrante des règles et procédures établies et sans consultation préalable des autres parties au projet, Gouvernement zaïrois et le PNUD, dont l'accord a été requis pour [son] recrutement"; d'autre part, l'Organisation n'a pas respecté le principe général d'un préavis obligatoire à accorder au fonctionnaire dont l'engagement n'est pas renouvelé ou confirmé.

9. Le grief de non-consultation préalable des autres parties au projet PNUD/OMS/gouvernement du Zaïre ne peut pas être retenu. En effet, il résulte des pièces du dossier qu'aucune disposition des textes relatifs aux consultants ni aucune clause du projet ne prévoit une procédure d'accord conjoint de toutes les parties concernées en matière de recrutement du personnel affecté à ce projet. Les articles du Règlement du personnel qu'invoque le requérant ne sont donc d'aucune pertinence dans le cas d'espèce. Par ailleurs, à supposer même qu'une telle procédure de consultation ait été requise pour une exécution satisfaisante du projet, sa violation ne saurait influencer sur la validité intrinsèque de l'acte de nomination ou de non-prolongation, dont la légalité interne ne doit être appréciée qu'au regard des textes pertinents de l'OMS, chargée du recrutement. Cette interprétation est corroborée par la déclaration du représentant du PNUD qui, dans un télex du 15 décembre 1988, reconnaissait que c'était "malgré [son] opposition" que le recrutement de l'intéressé s'était effectué, autrement dit que le contrat du 27 juillet n'avait pas reçu son aval. Cela n'a nullement affecté pour autant la validité de l'engagement du requérant. De la même façon, l'absence de l'approbation préalable des autres parties au projet ne peut que rester sans influence aucune sur la validité de la décision de non-prolongation.

10. S'agissant du préavis, la seule disposition traitant de cette question se trouve au paragraphe II.12.550 du Manuel ainsi libellé (traduction du greffe) : "L'Organisation peut à tout moment résilier l'engagement d'un consultant en lui donnant un préavis de trente jours, à moins que l'offre d'engagement n'en dispose autrement." Or, il n'existe aucune

clause de préavis quelconque dans le contrat que le requérant a conclu le 27 juillet 1988 avec l'OMS. Par ailleurs, il ressort du paragraphe II.12.550 ci-dessus que le préavis n'est prévu qu'en cas de "résiliation" du contrat du fait de l'Organisation, "à tout moment" : il s'agit manifestement du cas de résiliation avant l'échéance de l'engagement. En revanche, conformément à la règle prévue par l'article 1040 du Règlement du personnel consacrée à la fin des engagements temporaires, il n'est pas prévu de préavis lors de l'achèvement normal de la période de service convenue. Or tel est le cas en l'espèce, puisque la décision attaquée a eu pour objet la non-prolongation de l'engagement au-delà de la date d'expiration du contrat. Le moyen relatif à l'absence de préavis s'avère donc inopérant.

Sur le caractère prétendument injustifié de la décision attaquée

11. Le requérant prétend que le non-renouvellement de son engagement est également injustifié car les raisons invoquées contre lui liées à la non-satisfaction du travail ou à l'inaptitude aux fonctions internationales ne peuvent être admises. Il a rempli correctement ses obligations professionnelles, donné satisfaction à ses supérieurs hiérarchiques et entretenu de bons rapports de service tant avec les nationaux qu'avec le personnel international.

12. Pour sa part, l'OMS, par la voix de son représentant au Zaïre, a justifié la mesure de non-prolongation dans un mémorandum du 2 novembre 1988 par les motifs suivants :

"le projet ... entre dans sa phase déterminante et par conséquent nécessite l'expertise d'un personnel hautement qualifié et suffisamment au fait de la manière dont l'OMS gère les projets qui lui sont confiés. M. Jérôme Madingar ... à notre avis et malgré les différentes mises au point que nous avons eues avec lui ... n'arrive pas à s'intégrer dans notre équipe et sa contribution au développement de ce délicat projet est plutôt négative".

Il est certain que les motifs ainsi invoqués n'apparaissent pas nécessairement inconciliables avec les qualités et compétences reconnues au requérant, l'Organisation ayant mis l'accent sur son intérêt à disposer d'un personnel "au fait de la manière dont [elle] gère les projets qui lui sont confiés". Dans ces conditions, le Directeur général n'a fait qu'exercer son pouvoir d'appréciation et, comme sa décision ne repose sur aucun vice susceptible de justifier la censure, le Tribunal n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle du Directeur général. De ce chef encore, la requête s'expose au rejet.

Sur l'allégation de parti pris

13. Le requérant se plaint enfin d'avoir été, de la part de l'OMS, victime d'une partialité manifeste. Il s'en prend à cet égard à la nomination à sa place d'une autre candidate, "simple secrétaire-dactylographe dont le profil n'a rien à voir avec la description des tâches et les qualifications requises", et ce "au mépris des règles les plus élémentaires de procédure en la matière".

14. L'Organisation fait observer, de son côté, que la personne qui a été nommée au poste permanent, auquel le requérant aspirait, a été, comme lui, inscrite sur la liste des cinquante et un candidats présentés au Comité de sélection et choisie parce qu'elle figurait sur la liste restreinte composée de deux hommes et d'une femme, et en application de la politique de l'OMS consistant à accorder priorité au recrutement des femmes pour occuper les postes de la catégorie professionnelle.

15. Or il n'est pas établi ni même allégué que la procédure de sélection ait été entachée d'irrégularité. Le Tribunal ne voit donc aucune raison pour l'Organisation de ne pas entériner le choix dudit comité. Par conséquent, la décision prise à cet égard échappe à toute critique de partialité vis-à-vis du requérant. En outre, le Directeur général a accepté le maintien de l'offre du directeur régional au requérant d'un contrat de onze mois, bien que, comme il le déclare dans la décision attaquée, l'OMS n'ait aucune obligation envers lui. De plus, le Directeur général a accepté la recommandation du Comité d'appel du siège de régler les droits de fin de contrat du requérant. De ce chef, la requête est donc sans objet.

16. Le rejet de la demande en annulation de la décision attaquée entraîne celui des autres conclusions de la requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

José Maria Ruda
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner

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