

QUARANTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire HEYES

Jugement No 453

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par le sieur Heyes, Eric Norman, en date du 8 juillet 1980, la réponse de l'Organisation datée du 12 septembre 1980, la réplique du requérant du 19 janvier 1981 et la duplique de l'Organisation du 26 mars 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 530, 540, 1040, 1060, 1070 et 1210.1 du Règlement du personnel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

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

A. Le requérant, de nationalité britannique, a été engagé par l'OMS le 11 mai 1979 et affecté à un projet de développement des services d'information sur la santé en Birmanie. L'engagement était assujéti à une période de stage d'une année. Le requérant éprouva très tôt des difficultés et se plaignit en particulier de ce que les conditions de son travail n'étaient pas satisfaisantes, qu'il ne disposait pas de moyen de transport approprié pour accomplir sa tâche et qu'il manquait de l'équipement minimum pour faire son travail. Le supérieur du requérant était le coordonnateur des programmes de l'OMS en Birmanie, fonction qui était remplie d'abord par le Dr Kim, puis par le Dr Wijeyaratne. Le rapport de stage fut établi par ce dernier le 11 mars 1980, après consultation du Dr Kim. Dans ce rapport, le chef du requérant proposait une prolongation de six mois de sa période de stage en invoquant les difficultés du requérant à s'adapter aux conditions locales de travail, l'embarras qu'il avait causé en se plaignant directement aux autorités birmanes et son manque de tact et de patience d'une manière générale. Le Dr Kim, qui entre-temps était devenu le chef de la planification et de la coordination, reçut le rapport en sa qualité de supérieur hiérarchique et il recommanda que le requérant, faute de s'être adapté aux conditions du service international, ne soit pas titularisé, recommandation qui fut acceptée par le Directeur régional. Le requérant adressa, conformément à la disposition 1210.1 du Règlement du personnel, un recours au Directeur général, le 17 avril 1980, contre cette décision de non-confirmation de son engagement prise en vertu de l'article 1060. Le 30 avril 1980, le Directeur général l'avisait qu'il confirmait la décision et il spécifiait que la capacité professionnelle du requérant n'était pas en cause, mais que l'ensemble du dossier montrait qu'il était inadapte aux fonctions internationales. La présente requête est dirigée contre cette décision datée du 30 avril 1980.

B. Le requérant saisit le Tribunal de céans de douze réclamations : 1) congédiement injustifié : le requérant affirme que les règles concernant le préavis de non-confirmation n'ont pas été respectées. Il estime que le Directeur général a déclaré à tort dans la décision contestée que la disposition 1070 ("travail non satisfaisant ou inaptitude aux fonctions internationales") ne s'appliquait pas à son cas. En outre, l'OMS ne lui a dit ni oralement ni par écrit en quoi il était inadapte aux fonctions internationales. A aucun moment, pendant son service, le moindre avertissement ne lui a été adressé à cet égard. Ses supérieurs ont agi avec une hâte intempestive, sans se soucier des conséquences, et ils ont fait des déclarations mensongères; 2) non-remboursement de certains frais de voyage du requérant et de son épouse; 3) refus de prendre en charge les frais de voyage du requérant nécessités par des soins médicaux; 4) absence de réponse à une demande d'un autre emploi adressée à l'OMS, 5) absence de réponse à sa correspondance adressée le 21 mars 1980 au Directeur de la Division juridique à Genève; 6) absence de réaction aux informations transmises par lui au sujet de cas possibles de variole; 7) absence de réaction concernant les accaparements, signalés par lui, de moyens de transport des Nations Unies; 8) informations erronées fournies sur les conditions matérielles propres au lieu d'affectation; 9) défaut d'appui matériel pour l'exécution de leur tâche par les membres du personnel du lieu d'affectation (manque de fournitures, de moyens de transport, indifférence du chef); 10) manque de soins médicaux pour les familles du personnel; 11) non-paiement du dernier mois de salaire; 12) non-remboursement des frais de transport entraînés par son changement de bureau décidé sans préavis suffisant

(le requérant ayant trouvé un logement satisfaisant près du bureau de l'OMS, où il fut affecté en premier lieu, fut ensuite transféré brusquement dans un autre bureau éloigné de onze kilomètres de chez lui).

C. Dans ses conclusions, le requérant demande : le remboursement des dépenses demeurées à sa charge, le versement du manque à gagner entre le 11 mai 1980 et le 10 mai 1981, et des excuses officielles de l'OMS.

D. La défenderesse répond que les conclusions 2) à 7) et 10) à 12) ne ressortissent pas au Tribunal à ce stade de la procédure, soit parce qu'elles sont sans rapport avec la requête proprement dite, soit parce que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. En effet, à la différence des recours contre une décision de non-confirmation d'engagement qui peuvent être portés directement devant le Directeur général en vertu de la disposition 1210.1, les autres questions litigieuses doivent être examinées préalablement par un comité d'enquête et d'appel. Sur le fond, elle affirme que le requérant a été informé dans le détail des conditions de son emploi par son prédécesseur. Les reproches qui motivent la décision lui ont été signalés dès novembre 1979 par le Dr Kim. De nombreuses lettres du requérant attestent qu'il n'est parvenu à nouer des relations satisfaisantes ni avec ses collègues, ni avec les fonctionnaires nationaux. Contrairement à ce que soutient le requérant à ce propos, il s'agit là de reproches touchant non pas à sa compétence professionnelle, mais à son adaptation aux conditions dans lesquelles il travaillait. Aucune conclusion erronée n'a donc été tirée du dossier. Il est fréquent que le personnel de projets décentralisés ait à travailler dans des circonstances frustrantes, exigeant de la patience, du tact et de la modération. Les dispositions 530 et 540 du Règlement du personnel laissent un large pouvoir d'appréciation au Directeur général et à ses subordonnés pour juger les services d'un stagiaire et décider s'il convient ou non de le titulariser et, en l'absence d'erreur de fait, de droit, ou d'abus de pouvoir, le Tribunal ne censure pas de pareilles décisions. La défenderesse soutient que le requérant se trompe au sujet de la durée du préavis de non-confirmation, durée qui est clairement fixée à un mois par la disposition 1060 et qui a été observée en l'espèce. Enfin, en ce qui concerne l'application des principes posés par la disposition 1070 relative à l'inadaptation aux fonctions internationales, les remarques du chef de la planification et de la coordination sur le rapport d'évaluation des services du requérant montrent qu'il en a été tenu compte puisqu'il dit : "M. Heyes n'a ni le tact ni la réserve qu'on attend des membres de la fonction publique internationale dans leurs rapports avec leurs collègues nationaux et internationaux." le requérant se plaint donc à tort de n'avoir pas été informé des reproches qu'on lui faisait et il ne saurait prétendre qu'il ignorait les exigences en matière d'adaptation puisqu'elles sont spécifiées à l'article 1070. La défenderesse conclut en conséquence au rejet de la requête.

E. Dans sa réplique, le requérant signale un certain nombre d'anomalies dans le fonctionnement du projet auxquelles il eut à faire face et qui l'ont obligé, devant l'incompréhension à laquelle il s'est heurté, à employer un langage des plus clairs dans sa correspondance. En outre, il s'est trouvé dans une situation impossible : son épouse et lui-même étaient malades, ses effets personnels, y compris de nombreux ouvrages de référence indispensables à son travail, n'arrivaient pas, son logement et sa voiture lui causaient de graves ennuis. Il affirme qu'on l'a fait taire lorsqu'il a signalé que des véhicules donnés par des institutions internationales pour le service national de santé avaient été transférés à d'autres ministères. Le Dr Wijeyaratne n'a pas tenu compte, comme il l'aurait dû, dans le rapport d'évaluation, du fait que le requérant a travaillé quelque onze heures par jour pendant près d'une année, qu'il est parvenu à inspirer de nombreux nationaux et à modifier leurs attitudes. Il a agi avec une parfaite diplomatie à l'égard tant des homologues birmans que des fonctionnaires internationaux. Le requérant présente une longue liste de témoins de nationalité birmane, ou appartenant au personnel d'organisations internationales (OMS, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Agence pour le développement international), qui pourraient corroborer ses affirmations. Le requérant reconnaît que le tact est nécessaire à la gestion de tels projets décentralisés, mais souligne que la diplomatie ne doit pas exclure l'honnêteté et la sincérité. Pour sa part, il a le sentiment d'avoir toujours loyalement servi les intérêts de l'OMS. Le requérant signale que le Dr Kim et le Dr Wijeyaratne étaient les seuls de ses supérieurs qui ne l'appréciaient pas et affirme que l'échec du projet était attribuable à leur manière de gérer. Il soutient que la décision qu'il conteste est faussée par le fait que le Directeur général a tiré des conclusions erronées en ce sens qu'il a cru, sur la base d'affirmations fournies par le Dr Wijeyaratne, qu'un conflit existait entre le requérant et ses homologues birmans et qu'on lui a fait croire également, contrairement à la vérité, que le requérant avait adressé de nombreuses lettres à ses homologues nationaux pour se plaindre de la situation. En ce qui concerne la recevabilité de certaines de ses réclamations, le requérant déclare qu'il a bien essayé de soumettre des recours pour certaines d'entre elles, mais que l'on a fait pression sur lui pour qu'il s'en abstienne. Maintenant, la défenderesse sait bien qu'il est de toute façon hors délai pour saisir le Comité d'enquête et d'appel. Il conteste le bien-fondé des motifs de la décision, à savoir sa prétendue inadaptation aux fonctions internationales, et ajoute, premièrement, que l'Organisation aurait dû lui permettre de prouver le contraire en lui donnant une autre affectation lorsqu'il est devenu évident que sa première mission était impossible à remplir, et notamment en donnant suite à sa demande de transfert et, deuxièmement, qu'il aurait dû être averti pendant son stage de ce reproche majeur. Il n'a

pas été tenu compte, à propos de cette prétendue inadaptation, des circonstances impossibles dans lesquelles il a travaillé, ni de son état de santé. Le requérant maintient, par conséquent, ses conclusions et insiste sur la nécessité d'un débat oral avec audition de témoins.

F. Dans sa duplique, la défenderesse conteste les deux principales allégations de la réplique, concernant respectivement les relations du requérant avec ses homologues birmans et la correspondance qu'il leur a adressée. Elle soutient à cet égard qu'elle n'a jamais affirmé qu'il y eût un conflit entre le requérant et lesdits homologues : les chefs du requérant ont constaté simplement ce qui est corroboré par le dossier que le requérant manquait de tact. Elle n'a pas soutenu non plus qu'il avait envoyé de nombreuses lettres aux autorités birmanes, puisqu'elle lui a surtout reproché celle qu'il a adressée de sa propre initiative au Directeur général du Département birman de la santé. Cette initiative et les remarques faites par le requérant dans sa réplique au sujet des méthodes de travail de l'Organisation dans les pays d'affectation montrent qu'il n'a pas pleinement compris le caractère purement consultatif et coopératif de ces méthodes et prouvent que ses supérieurs n'ont pas commis d'erreur en estimant qu'il n'était pas parvenu à s'adapter aux conditions difficiles de son emploi.

CONSIDERE :

1. Etant donné les circonstances, la décision du Directeur général ne peut être annulée que si l'on établit qu'elle repose sur une appréciation manifestement erronée des faits pertinents. Les faits que l'Organisation avance pour déclarer le requérant inapte à exercer des fonctions internationales et pour justifier, de la sorte, la résiliation de son engagement en vertu de la disposition 1060 du Règlement du personnel, sont en premier lieu les plaintes que l'intéressé a formulées par écrit au sujet de ses conditions de travail et de logement et, en second lieu, l'incapacité dans laquelle il s'est trouvé de nouer des relations de travail satisfaisantes.
2. Sur le premier point, force est d'admettre que certaines des plaintes sont justifiées, d'autant plus que l'on a pris des mesures pour remédier à ce qui n'allait pas. Les informations fournies quant aux conditions de logement étaient évidemment inexactes à divers égards. Les transports étaient difficiles; appeler l'attention sur les difficultés ne saurait dénoter l'inaptitude à l'exercice de fonctions internationales. Il est incontestable que le requérant a eu grand tort de prendre directement contact avec les autorités birmanes, mais il s'agit d'une erreur isolée. Il n'a pas insisté sans relâche sur ses plaintes et le Directeur régional n'a pas tenu compte de ses explications, à savoir que c'était là des difficultés auxquelles il se heurtait en sa qualité de nouveau venu et qui ont été surmontées par la suite.
3. Sur le second point, l'Organisation soutient que les nombreuses communications que le requérant a adressées au Bureau régional ou à des membres du personnel national en Birmanie montrent que ses relations avec ses collègues et les homologues nationaux n'étaient pas satisfaisantes. Le dossier comprend uniquement des lettres échangées entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques. c'est sur leur style plutôt que sur leur contenu que l'Organisation doit faire fond. Le requérant s'y montre chicaneur, parfois brutal, dolent, souvent sarcastique et toujours excessivement long. Quiconque lit ces lettres n'a aucun mal à voir que leurs destinataires ne devaient guère pouvoir maintenir des relations satisfaisantes avec l'auteur. Cette constatation vaut pour les collègues et les chefs Directs du requérant. Rien ne prouve que ses rapports avec les homologues birmans n'aient pas été satisfaisants et il a produit deux attestations des médecins birmans avec lesquels il a travaillé.
4. La décision du Directeur général s'est fondée sur deux appréciations défavorables émises par les supérieurs du requérant au premier et au deuxième niveau, conformément à la disposition 540 du Règlement du personnel relative au rapport sur le travail qui doit être établi avant la fin de la période normale de stage. Notant ses réactions à la lecture de la première de ces appréciations, le requérant s'est dit "extrêmement étonné". Il n'y a aucune raison d'en douter. La compétence technique du requérant n'a jamais été mise en cause et, indépendamment d'une référence indirecte à la nécessité de faire preuve de patience et de tact, on ne lui avait jamais donné à entendre précédemment qu'il pourrait être inapte à l'exercice de fonctions internationales. L'Organisation soutient qu'aucune disposition réglementaire n'oblige à donner un avertissement à un stagiaire, ni à lui offrir l'occasion de corriger son comportement. Certes, il n'y a pas de prescription expresse. Mais la disposition 530 du Règlement du personnel veut que tout membre du personnel reçoive des instructions et des conseils, et notamment "des suggestions précises en vue de l'amélioration de tout aspect de son travail qui ne serait pas entièrement satisfaisant". De l'avis du Tribunal, ce n'est que très exceptionnellement qu'un engagement peut être résilié en vertu de la disposition 1060 du Règlement du personnel, lorsque les fautes du stagiaire ne lui ont pas été signalées et qu'on ne lui a pas donné la possibilité de s'améliorer.
5. Ce qui peut conférer au présent cas un caractère exceptionnel, c'est sans doute que les fautes du requérant sont

des erreurs de comportement auxquelles il n'est guère probable qu'il parvienne à remédier à son âge (il est dans la trentaine). Néanmoins, du moment qu'aucun avertissement n'a été notifié à l'intéressé, le Directeur général doit s'assurer qu'un avertissement ne servirait à rien. Pendant la majeure partie de la période en cause, le supérieur immédiat du requérant a été le Dr Kim, qui a eu pour successeur, durant un bref laps de temps, le Dr Wijeyaratne, le Dr Kim demeurant le supérieur au deuxième niveau. A la fin de son rapport défavorable, le Dr Wijeyaratne recommandait une prolongation de la période de stage du requérant; rapprochée du contenu du rapport, cette proposition a constitué un avertissement salutaire. Or le Dr Kim, tout en faisant sienne l'appréciation défavorable, a estimé qu'il y avait "des problèmes fondamentaux d'adaptation" qu'aucune prolongation ne pourrait atténuer ou résoudre, si bien qu'il a recommandé le licenciement. Le Directeur régional s'est rangé à l'avis du Dr Kim et il est incontestable que c'est celui-ci qui avait entretenu les liens les plus étroits et les plus longs avec le requérant.

6. Il ressort de tout ce qui précède que les raisons sur lesquelles l'Organisation se fonde pour justifier la décision du Directeur général ne sont pas à l'abri de toute critique aux yeux du Tribunal. Mais si l'on passe outre à la critique, reste-t-il assez d'éléments à l'appui de la décision ? Pour le Tribunal, il y en a suffisamment pour montrer que le requérant était un homme avec qui il était difficile, voire impossible, de collaborer. Pouvait-on raisonnablement présumer que pareil défaut aurait pu être guéri grâce à des recommandations et à des avertissements ? le Directeur général, suivant le Directeur régional et le Dr Kim, a conclu par la négative. La dernière lettre du requérant au Directeur général n'offrait certainement guère d'espoir de réforme : elle contenait des remarques désagréables à l'égard de ses deux supérieurs, assorties de critiques de leur comportement que rien n'étayait; "Je me sens insulté", écrivait le requérant, "à l'idée que mon licenciement est imputable à ces deux-là." Il n'appartient pas au Tribunal de formuler une appréciation et de la substituer à celle du Directeur général. Il suffira donc de dire que le Tribunal n'est pas persuadé que la conclusion dégagée par le Directeur général, à savoir que le requérant était inapte à l'exercice de fonctions internationales, était manifestement erronée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier adjoint du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 mai 1981.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

A.B. Gardner