

QUATRE-VINGT-QUATORZIÈME SESSION

Jugement n° 2175

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. A. G. A. le 31 octobre 2001, la réponse de l'ONUDI du 18 février 2002, la réplique du requérant du 15 mars et la duplique de l'Organisation du 12 avril 2002;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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 de la Fédération de Russie, est né en 1952. Il est entré au service de l'ONUDI en qualité de spécialiste du développement industriel le 1^{er} février 1993, au grade P.3, en vertu d'un engagement à court terme, puis a été employé au bénéfice de divers types de contrats. A compter du 7 janvier 1996, il a été nommé spécialiste des investissements industriels au Programme de promotion des investissements au titre d'un engagement de durée déterminée d'un an. En mars 1996, à la suite d'une restructuration du secrétariat, l'ONUDI l'a réaffecté au Service des investissements de la Division de la promotion des investissements et de la technologie. Par la suite, elle a prolongé son contrat à plusieurs reprises, et notamment en août 1998, date à laquelle il fut prolongé jusqu'au 31 décembre 1998. Par une note datée du 24 avril 1998, la Mission permanente de la Fédération de Russie à Vienne avait informé l'ONUDI que le requérant devait être considéré comme détaché par son gouvernement.

En 1998, le Bureau du contrôle interne a publié deux documents portant sur les mécanismes de financement du projet TF/RUS/96/001 géré par le requérant. Le premier était le rapport d'enquête n° 98/06 daté du 17 août. Comme expliqué dans ce rapport, ledit projet avait pour objectif d'aider les entreprises de certaines régions de Russie à attirer des partenaires étrangers en vue de la mise en œuvre de projets d'investissement dans l'industrie alimentaire et l'agro-industrie. Afin de lancer le financement du projet, un accord de fonds fiduciaire a été conclu entre l'ONUDI et une société autrichienne dénommée PREMAG. La manière dont les fonds ont été collectés a créé des problèmes. Le rapport contenait diverses recommandations, dont l'une tendait à la clôture du projet. Le 18 août, le Directeur général a pris la décision de mettre fin au projet et de faire procéder à une évaluation détaillée.

Un deuxième document -- compte rendu d'audit n° 98/36 -- a été produit par le Bureau du contrôle interne le 16 novembre 1998. Il était critique à l'égard du comportement du requérant en tant qu'administrateur du projet, soulignant, entre autres, qu'il n'avait pas fait preuve de prudence dans la gestion des ressources de l'ONUDI et avait donné aux sociétés privées une fausse idée des services que l'Organisation pouvait offrir. Dans ce rapport, il était recommandé que des mesures disciplinaires soient prises à son encontre. Un fonctionnaire principal chargé des évaluations a procédé à un complément d'étude du projet et a établi un rapport interne d'évaluation le 24 novembre 1998.

Dans un mémorandum adressé au requérant le 25 novembre 1998, le Directeur général s'est déclaré mécontent de la manière dont il avait géré le projet. Dans une note en date du 26 novembre, il a indiqué au directeur exécutif de la Division des opérations sur le terrain et de l'administration que l'engagement du requérant ne devait pas être

prolongé et lui a demandé de prendre les mesures nécessaires pour que l'intéressé en soit informé. Par un mémorandum du 30 novembre 1998, le directeur par intérim du Service du développement et de la gestion du personnel a fait savoir au requérant que, pour les raisons exposées dans le mémorandum du 25 novembre, son engagement ne serait pas renouvelé au-delà du 31 décembre 1998. L'intéressé a écrit au Directeur général le 4 décembre 1998 pour demander le réexamen de cette décision, mais celle-ci a été maintenue. Le 23 février 1999, il a formé un recours interne, réclamant le renouvellement immédiat de son engagement ainsi que des dommages-intérêts pour torts matériel et moral.

Dans son rapport du 6 septembre 2001, la Commission paritaire de recours a estimé que la procédure suivie par l'Organisation pour mettre fin à sa relation contractuelle avec le requérant était «injustifiée» et «inéquitable», et elle a recommandé de verser à ce dernier les dommages-intérêts qu'il réclamait. Dans un mémorandum adressé le 3 octobre 2001 au secrétaire suppléant de la Commission, le Directeur général a fait savoir qu'il «n'était pas d'accord avec l'analyse et les conclusions» de la Commission car elles ne constituaient pas le fondement des recommandations formulées; il ne faisait donc pas siennes ces recommandations. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant estime que c'est en raison d'«intrigues internes au niveau de la direction» de l'Organisation que son engagement n'a pas été renouvelé. Les personnes à l'instigation desquelles ont été établis le rapport d'enquête n° 98/06 et le rapport interne d'évaluation concernant le projet TF/RUS/96/001 ont monté une opération «de désinformation bien orchestrée» et ont mal conseillé le Directeur général. Selon lui, on a fait en sorte que le non-renouvellement de son contrat paraisse découler de l'évaluation qui a été faite au sujet du projet, alors qu'il avait déjà été décidé -- sur la base de fausses accusations -- et que ladite évaluation a été effectuée après coup. Le requérant rejette toutes les accusations contenues dans le mémorandum du 25 novembre 1998 en les qualifiant de «partiales, non objectives et forgées de toutes pièces». L'ONUDI a fait preuve de discrimination à son égard. Il souligne que, bien que le Directeur général ait aussi adressé à d'autres fonctionnaires des lettres de réprimande, il est le seul dont l'engagement n'a pas été prolongé. Les mesures prises par l'Organisation constituent une atteinte à sa dignité et ne tiennent pas compte de ses antécédents irréprochables. En effet, le 7 octobre 1998, ses supérieurs ont confirmé la qualité de son travail en signant une note recommandant une augmentation d'échelon dans le grade.

Dans ses autres moyens, le requérant souligne qu'il a été privé de son droit de se défendre. Il affirme que le rapport d'enquête n° 98/06 ne lui a pas été communiqué, que les allégations formulées au sujet de sa gestion du projet TF/RUS/96/001 n'ont jamais été prouvées ni présentées officiellement et qu'en tout état de cause elles n'ont pas abouti à une action disciplinaire à son encontre. Le préavis de trente jours qu'il a reçu était insuffisant, étant donné notamment que son visa pour l'Autriche expirait le même jour que son engagement. Le fait que son contrat n'a pas été renouvelé lui a également fait perdre des droits à pension.

La décision du 3 octobre 2001 que le requérant attaque était, selon lui, entachée de vices de procédure. Premièrement, le mémorandum communiquant ladite décision n'était pas signé par le Directeur général lui-même, ce qui pouvait fort bien amener à se demander s'il avait pris lui-même une décision sur les recommandations de la Commission, comme prévu par le Règlement du personnel. Deuxièmement, son droit à la confidentialité a été enfreint dans la mesure où le Directeur général a remis à un tiers, sans son consentement, une copie du rapport de la Commission. Troisièmement, il soupçonne que le Directeur général n'a peut-être même pas vu le rapport de la Commission. Quatrièmement, les recommandations formulées par celle-ci sont rejetées dans le mémorandum susmentionné sans qu'aucune justification raisonnable ne soit donnée.

Le requérant demande sa réintégration au secrétariat de l'ONUDI sur la base d'un contrat de durée déterminée d'au moins trois ans, trente-six mois de traitement à titre de réparation pour torts matériel et moral, douze mois de traitement à titre de réparation pour violation de son droit à la confidentialité, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation rejette toutes les accusations d'intrigues internes formulées par le requérant en soulignant qu'elles ne reposent sur aucune preuve. Elle ajoute qu'aux termes de l'alinéa a) de la disposition 103.10 du Règlement du personnel, les nominations pour une durée déterminée «n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prorogation ou sur une nomination d'un type différent». La décision relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur général et a été prise pour des raisons objectives dans l'intérêt bien compris de l'Organisation. La dernière prolongation de contrat du requérant avait une durée de quatre mois et devait expirer le 31 décembre 1998. Etant titulaire d'un contrat de durée déterminée, celui-ci ne pouvait compter légitimement sur son maintien au service de l'ONUDI. Le préavis de trente jours qu'il a reçu était raisonnable compte tenu du fait qu'il était détaché par la Fédération de Russie.

C'est en raison de la qualité insatisfaisante des prestations du requérant que le Directeur général a décidé de ne pas renouveler son engagement. Cette décision était parfaitement justifiée au regard des faits que les deux enquêtes menées par le Bureau du contrôle interne et le document établi par le fonctionnaire principal chargé des évaluations ont fait ressortir. Du fait des services insatisfaisants du requérant, la responsabilité financière de l'Organisation s'est trouvée engagée. Son allégation selon laquelle la décision du Directeur général aurait été préméditée ne saurait être retenue car elle repose sur des ouï-dire et il n'apporte aucune preuve à ce sujet. Il n'a pas davantage été victime de parti pris. En outre, l'ONUDI lui a donné la possibilité d'être entendu. Le contenu des rapports lui a été communiqué par le Directeur général.

S'agissant des questions de procédure soulevées par le requérant, l'ONUDI indique que la décision attaquée a été signée «pour» le Directeur général par le directeur exécutif de la Division des opérations sur le terrain et de l'administration qui était également le chef de ce qui est devenu le Service de la gestion des ressources humaines et qui avait le pouvoir de signer au nom du Directeur général. Le requérant se plaint de ce que le rapport de la Commission paritaire de recours a été remis à ce fonctionnaire, mais cela aurait été automatique compte tenu de ses attributions en matière de gestion du personnel.

D. Dans une brève réplique, le requérant maintient ses arguments. En particulier, au sujet du rapport de la Commission, il fait valoir que la position de l'Organisation, telle qu'elle ressort de ses écritures devant le Tribunal, dénote une «obstination à ne pas comprendre» les faits et raisons qui l'ont obligé à former sa requête.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient sa position. Elle fait valoir que, dans ses précédentes écritures, elle a déjà analysé en détail les arguments du requérant et y a répondu.

CONSIDÈRE :

1. A l'époque des faits, le requérant était titulaire d'un engagement de durée déterminée à l'ONUDI. Son contrat, qui avait été prolongé de quatre mois, devait arriver à expiration le 31 décembre 1998. Au moins à partir de la fin avril 1998, l'intéressé a été considéré comme détaché par le gouvernement de la Fédération de Russie.
2. Le 29 mai 1998, l'ONUDI a informé la Mission permanente de la Fédération de Russie à Vienne que, compte tenu de certains changements au sein de l'Organisation, et plus particulièrement de restrictions budgétaires, l'engagement du requérant ne serait pas prolongé au-delà de sa date d'expiration. Ce même jour, des notes verbales similaires concernant le non-renouvellement de contrats d'autres membres du personnel ont été adressées aux missions permanentes de tous les pays qui avaient détaché du personnel à l'ONUDI.
3. Dans un mémorandum du 25 novembre 1998, le Directeur général a adressé une réprimande au requérant pour sa part de responsabilité dans la mauvaise gestion du projet TF/RUS/96/001. Par une note du 26 novembre, le Directeur général a informé le directeur exécutif de la Division des opérations sur le terrain et de l'administration de sa décision de ne pas prolonger l'engagement du requérant au-delà du 31 décembre 1998 et l'a chargé de prendre les mesures nécessaires pour en faire part à l'intéressé, ce qui a été fait par mémorandum du 30 novembre 1998.
4. Le 4 décembre 1998, le requérant a demandé au Directeur général de réexaminer la décision de ne pas renouveler son engagement. Il a été informé que celle-ci était maintenue par une lettre datée du 1^{er} février 1999. Par courrier du 23 février 1999, il a formé un recours contre cette décision. Le 6 septembre 2001, la Commission paritaire de recours a conclu que la procédure qui avait abouti au non-renouvellement de l'engagement du requérant était inéquitable et a recommandé de lui verser trente-six mois de traitement pour torts matériel et moral. Dans un mémorandum daté du 3 octobre 2001, le Directeur général a décidé de ne pas suivre la recommandation de la Commission et a maintenu sa décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant. Telle est la décision attaquée.
5. Il est vrai que le Directeur général a indiqué dès mai 1998 qu'il n'avait pas l'intention de renouveler l'engagement du requérant et que cette décision était motivée par des restrictions budgétaires. Toutefois, l'avis de non-renouvellement adressé à l'intéressé en novembre faisant expressément référence à la réprimande du 25 novembre 1998, le Tribunal partira de l'hypothèse que c'était bien sa part de responsabilité dans la mauvaise gestion du projet TF/RUS/96/001 qui était directement à l'origine de la non-prolongation de son engagement. Les

faits pertinents concernant ce projet sont exposés ci-après.

6. Au début de 1996, le directeur exécutif de la division où travaillait le requérant a donné des instructions au personnel de cette division pour qu'il fasse preuve d'initiative et de créativité en développant des activités génératrices de revenus. Suivant ces instructions, le requérant a formulé des propositions qui ont mené à l'élaboration du projet TF/RUS/96/001. Il s'agissait pour l'ONUDI d'associer des entreprises occidentales à des projets de développement agricole en Russie. Afin d'assurer la dimension «génératrice de revenus» du projet, le requérant a demandé à chaque entreprise de verser 5 000 dollars des Etats-Unis. Or le Règlement financier de l'ONUDI interdit à celle-ci de recevoir des contributions directes d'entreprises privées. Pour contourner cette règle, l'Organisation a signé un accord de fonds fiduciaire avec une société du nom de PREMAG qui devait recevoir les versements et administrer 99 196 dollars par fidéicommiss pour lui permettre de financer le projet. Bien qu'ayant reçu environ 150 000 dollars, la PREMAG n'en a transféré que 38 000 à l'ONUDI avant de se déclarer en faillite en 1998.

7. En raison du manque de fonds, le projet a, selon l'ONUDI, été un échec. Par ailleurs, certaines des entreprises ont demandé le remboursement des 5 000 dollars qu'elles avaient versés, ce qui a créé des tensions entre l'ONUDI et au moins un de ses Etats membres.

8. Le 17 août 1998, le Bureau du contrôle interne a établi un rapport d'enquête, portant le numéro 98/06, sur le projet TF/RUS/96/001. Il en ressort que ce projet avait été présenté en détail au Directeur général et qu'il l'avait approuvé. Par ailleurs, il était indiqué dans ce rapport que le directeur exécutif de la division où travaillait le requérant avait également participé de près audit projet et avait encouragé son personnel «à être créatif et à prendre des initiatives». Le Bureau constatait également que le requérant avait tenu informée la direction de l'Organisation de ses activités, mais qu'il n'avait pas réussi à exercer un contrôle sur la PREMAG en ce qui concerne la collecte des fonds. Suivant la recommandation contenue dans le rapport, le Directeur général a décidé de clore le projet le 18 août 1998.

9. Le 16 novembre 1998, le Bureau du contrôle interne a établi un second rapport, le compte rendu d'audit n° 98/36. A la différence du premier rapport, celui-ci portait sur les mesures prises par le requérant dans le cadre du projet et se montrait très critique à son égard. Le Bureau estimait que l'intéressé avait engagé des dépenses importantes qui s'étaient traduites par des pertes financières, qu'il avait mis sur pied le système de collecte d'argent auprès d'entreprises privées en échange de services qui n'ont jamais été fournis et qu'il avait donné une fausse idée des services que l'ONUDI pouvait offrir. Ce second rapport recommandait donc que des mesures disciplinaires soient prises à son encontre.

10. Le requérant conteste la décision de ne pas renouveler son contrat, alléguant qu'il a été «victime d'intrigues internes au niveau de la direction» de l'Organisation. Il soutient que les accusations portées contre lui ont été forgées de toutes pièces, que la décision de ne pas prolonger son engagement résultait d'un parti pris et d'une discrimination à son encontre, et enfin que la qualité de ses services n'a pas été prise en compte.

11. A l'appui de son allégation de parti pris, le requérant fait valoir ce qui suit :

a) Les vérifications internes concernant le projet qu'il avait prétendument mal géré ont été engagées après que le Directeur général eut déjà décidé de ne pas renouveler son engagement. Selon lui, cela confirme son allégation selon laquelle la décision de ne pas renouveler son engagement n'avait rien à voir avec la qualité de son travail.

Si tel avait été le cas, il est difficile de comprendre pourquoi l'ONUDI aurait pris la peine de construire de toutes pièces un dossier complexe à son encontre alors qu'il n'avait aucun droit à un renouvellement d'engagement et qu'il ressort du dossier que l'Organisation n'allait pas procéder à ce renouvellement.

b) Le requérant fait également observer que, lorsque le Directeur général s'était rendu en visite officielle en Russie, il s'était entendu avec le Ministère des affaires étrangères en vue du renouvellement de l'engagement des cinq Russes détachés à l'ONUDI. Néanmoins, il a été le seul Russe à ne pas voir son contrat renouvelé.

A supposer même qu'un engagement dans ce sens ait été pris -- ce qui n'est pas établi par le dossier --, il n'empêche qu'il y avait de bonnes raisons de mettre fin aux services du requérant en novembre 1998.

c) Selon le requérant, le Directeur général a fondé sa décision de ne pas renouveler son engagement sur l'hypothèse

erronée qu'il utilisait le projet pour son enrichissement personnel.

Si tel avait été le cas, cela aurait justifié un licenciement immédiat et non pas le simple non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée.

d) Le requérant met en avant ses antécédents irréprochables pendant six années de service et le fait qu'en novembre 1998 ses deux supérieurs lui avaient dit qu'ils l'inscrivaient sur une liste en vue de la prolongation de son engagement.

Là encore, si les critiques à l'égard de son travail dans le cadre du projet dont il était responsable étaient justifiées, elles l'emporteraient de loin sur sa bonne conduite antérieure.

e) Il fait aussi observer qu'il a été le seul, parmi tous les fonctionnaires réprimandés pour leur part de responsabilité dans le projet, à ne pas voir son engagement renouvelé.

Ici aussi, même si les mesures prises à son encontre étaient justifiées, peu importe le sort réservé aux autres fonctionnaires.

12. Le requérant souligne plusieurs facteurs dépourvus de pertinence qui, selon lui, ont motivé la décision du Directeur général : falsification des résultats qu'il avait obtenus, chantage de la part d'une des entreprises privées, intrigues internes au niveau de la direction de l'ONUDI et désinformation de la part des proches du Directeur général. Ces accusations très graves ne sont corroborées par aucune preuve.

13. Enfin, le requérant laisse entendre que la décision de non-renouvellement était entachée de vices de procédure. Selon lui, le Directeur général n'a pas personnellement signé la décision du 3 octobre 2001 annonçant qu'il ne suivrait pas les recommandations de la Commission et il n'y a pas de preuve que, comme l'exige le Règlement du personnel, c'est le Directeur général qui a effectivement pris cette décision. En outre, le requérant soutient qu'il a été porté atteinte à son droit à la confidentialité car le rapport de la Commission a été remis au directeur exécutif de la Division des opérations sur le terrain et de l'administration.

Ces allégations sont dénuées de fondement : le directeur exécutif était expressément autorisé à s'exprimer au nom du Directeur général et c'est manifestement celui-ci qui a pris la décision susmentionnée. De même, en raison de ses attributions en matière de gestion du personnel, le directeur exécutif était habilité à recevoir le rapport de la Commission.

14. L'ONUDI soutient que le requérant a mal géré le projet et a nui à la réputation de l'Organisation. Elle indique qu'elle a fait procéder à des évaluations internes au sujet du projet parce qu'elle avait reçu des lettres de plainte de diverses entreprises privées concernées. Elle s'appuie sur les évaluations internes dans lesquelles le requérant se voit reprocher sa gestion dudit projet, pour démontrer le bien-fondé de son argument selon lequel la décision de ne pas renouveler son engagement reposait sur des considérations objectives relevant parfaitement du pouvoir d'appréciation du Directeur général.

15. A l'époque des faits, l'alinéa a) de la disposition 103.10 du Règlement du personnel se lisait en partie comme suit :

«Les nominations pour une durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prorogation ou sur une nomination d'un type différent.»

16. Compte tenu de cette règle et conformément à la jurisprudence du Tribunal, il est manifeste qu'un chef exécutif a un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il décide de renouveler ou non l'engagement d'un fonctionnaire. Toutefois, le Tribunal a établi de longue date que ce pouvoir d'appréciation est limité par l'obligation d'agir de bonne foi. Dans le jugement 266, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

«Le renouvellement total ou partiel d'un contrat à durée limitée, que son titulaire n'a aucun droit à obtenir, est une décision de caractère discrétionnaire, relevant de la seule appréciation du chef de l'organisation; une décision de cette nature ne peut être déférée au Tribunal administratif que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle 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 erronées.»

17. Comme déjà indiqué, aucun élément de preuve sérieux ne permet de penser que la décision du Directeur général a été prise de mauvaise foi ou a été viciée pour l'un des motifs qui justifieraient son annulation par le Tribunal. Il était tout à fait loisible au requérant de donner quelques exemples de citations incomplètes ou sélectives extraites de rapports dont certains éléments qui lui étaient favorables ou auraient pu servir à le mettre hors de cause ont été omis. Cela ne fait certes pas honneur à l'Organisation, mais ne saurait effacer les critiques graves portées à l'encontre du requérant concernant la gestion de son projet. En réalité, la majorité des éléments du dossier démontre qu'il était justifié de faire établir des rapports internes sur le projet et que ceux-ci se fondaient sur les graves controverses dont le projet faisait l'objet. Il existe, par exemple, de nombreuses lettres de mécontentement émanant d'entreprises participantes. De ce fait, les évaluations internes étaient à la fois nécessaires et justifiées, et pouvaient légitimement servir de base à la décision attaquée.

18. Puisque le requérant n'a pas prouvé que cette décision était viciée, il s'ensuit que la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Juge, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet