

## QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

### Affaire Everts

Jugement No 1741

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Daan Willem Everts le 12 février 1997 et régularisée le 22 mai, la réponse de la FAO du 4 septembre, la réplique du requérant en date du 9 décembre 1997 et la duplique de l'Organisation du 30 mars 1998;

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, né en 1941 et de nationalité néerlandaise, est entré le 31 août 1993 au service du Programme alimentaire mondial (PAM), organe subsidiaire conjoint de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de la FAO, en tant que sous-directeur exécutif chargé du Département des opérations. Il avait le grade de sous-directeur général et bénéficiait d'un contrat d'une durée déterminée de deux ans. Le 10 juin 1994, conformément à ce qui avait été convenu lors de la conclusion du contrat, l'intitulé de son poste fut modifié et devint «directeur exécutif adjoint chargé des opérations» sans que le grade de l'intéressé ne soit modifié.

Le 19 août 1994, lors d'une réunion en vue de l'évaluation des services du requérant peu avant la fin de sa période de stage, le Directeur exécutif du Programme, M<sup>me</sup> Catherine Bertini, après l'avoir félicité pour ses qualités, attira son attention sur ce qu'elle estimait être des lacunes dans son travail, lui indiqua les domaines dans lesquels elle attendait de lui des progrès -- notamment la gestion, les relations avec le personnel et le soutien aux décisions de la direction -- et lui fixa des objectifs de travail. Par courrier électronique du même jour, le requérant lui fit savoir qu'il n'était pas d'accord avec l'appréciation qu'elle faisait de ses services.

En décembre 1994, le requérant informa le Directeur exécutif de ce que le ministère des Affaires étrangères de son pays pourrait lui offrir un poste important. Le Directeur exécutif lui indiqua qu'elle n'envisageait pas, à ce moment-là, de renouveler son contrat et l'encouragea donc à envisager cette possibilité. Le requérant déclina cependant l'offre et en informa le Directeur exécutif.

Le 17 mars 1995, le Directeur exécutif reçut le requérant et l'informa de sa décision de ne pas renouveler son contrat, tout en lui demandant de ne pas la rendre publique. Elle en fit part cependant aux membres de la direction le 31 mars et, le 3 avril, le requérant en informa le personnel du Département des opérations. Par lettre datée du 5 avril, le Directeur général pour le développement au sein de la Commission européenne, responsable des relations avec le Programme, fit part au Directeur exécutif de sa «grande préoccupation» quant au risque de non-renouvellement du contrat du requérant. Le Directeur exécutif notifia au requérant, par mémorandum en date du 21 avril 1995, la décision de ne pas renouveler son contrat. Par mémorandum au Directeur exécutif en date du 25 mai, le requérant contesta cette décision pour absence de motivation et détournement de pouvoir. Il évoquait un préjudice important pour lui comme pour le Programme.

Par lettre datée du 31 mai 1995, le Ministre néerlandais de la coopération au développement demanda au Directeur exécutif de revoir sa décision. Le 15 juin, le requérant adressa au Directeur exécutif une réclamation contre la décision du 21 avril 1995 et lui demanda l'autorisation, le cas échéant, de saisir directement le Tribunal de céans. Par mémorandum du même jour, le Directeur exécutif accusa le requérant d'avoir violé les Statut et Règlement du personnel ainsi que les Normes de conduite de la fonction publique internationale en ne faisant pas le nécessaire pour mettre fin à la campagne de pression organisée à l'extérieur du Programme pour qu'elle modifie sa décision. Elle l'informa qu'elle avait décidé, en conséquence, de le décharger de ses fonctions à partir du 22 juin 1995 -- date repoussée plus tard au 24 juin -- et lui offrait de travailler pour le Département des affaires humanitaires de l'ONU ou d'être mis en congé spécial jusqu'au terme de son contrat, le 31 août. Le requérant rejeta les accusations du Directeur exécutif par mémorandum daté du 22 juin et se refusa à choisir puisqu'il contestait la décision à l'origine

de ce choix. Le 24 juillet, il adressa au Directeur exécutif une lettre de réclamation dirigée contre la décision du 15 juin. Par lettre datée du 14 septembre 1995, le Directeur exécutif rejeta les deux réclamations. Elle ne l'autorisa pas à saisir directement le Tribunal.

Le 16 octobre 1995, le requérant saisit le Comité de recours de la FAO de deux recours à l'encontre du rejet de ses réclamations. Dans son rapport, daté du 21 juin 1996, concernant la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant, le Comité de recours recommanda au Directeur général de la FAO «que soit trouvé avec diligence un moyen de corriger le grave préjudice moral subi par le requérant» découlant de «bruits et rumeurs» ayant circulé au sujet de sa cessation de service, «notamment hors l'enceinte du Programme». En revanche, le Comité était en faveur du rejet de la demande de réparation de préjudice matériel, considérant que «les atermoiements du Programme auraient pu ... porter le requérant à étudier avec [une] attention soutenue» la proposition d'emploi qui lui avait été faite par le gouvernement de son pays. Par lettre du 15 novembre 1996, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général lui transmet ce rapport et rejeta son recours.

B. Le requérant fait valoir, en premier lieu, que le Directeur exécutif a violé les règles de procédure applicables à l'évaluation de son travail. Il souligne qu'il est rare de commenter les progrès accomplis par un fonctionnaire à son niveau de responsabilité. Cependant, si des rapports d'évaluation étaient nécessaires, ils auraient dû être faits six puis dix mois après sa prise de fonctions. Or ils n'ont jamais été établis, ce qui l'a privé des garanties de la procédure prévue pour contester toute appréciation de son travail.

Il soutient, ensuite, que le Directeur exécutif a commis une erreur manifeste en estimant qu'il «n'avait pas atteint le niveau requis». Cela était en contradiction, non seulement avec les «éloges dithyrambiques» faits par elle la première année, mais également avec l'opinion des partenaires du Programme.

Il ajoute que le Directeur exécutif n'a pas agi de bonne foi puisqu'elle l'a laissé attendre pendant plusieurs mois une décision sur le renouvellement de son contrat et lui a reproché d'avoir rendu cette décision publique alors que c'est elle qui l'a annoncée aux membres de la direction le 31 mars 1995. Il affirme qu'elle aurait informé le Secrétaire général de l'ONU dès février 1995, qu'elle ne comptait pas renouveler son contrat au motif qu'il essayait de lui ravir son poste. Cette allégation infondée ainsi que la proposition de transfert vers un poste à l'ONU d'un niveau bien inférieur démontrent, selon lui, la «violation par le [Programme] du principe du respect et de la dignité dus aux fonctionnaires internationaux».

Il allègue encore le détournement de pouvoir et de procédure au motif que, s'il était accusé d'un manquement à la discipline, il avait droit à une procédure disciplinaire.

Enfin, il soutient avoir subi de graves préjudices à la fois matériel, par la perte de la possibilité d'exercer un poste de haut rang dans la fonction publique néerlandaise, et moral, par l'atteinte à sa carrière et à sa réputation.

Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée, ainsi que des dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait observer que son Règlement du personnel et son Manuel stipulent que les contrats de durée déterminée viennent à échéance sans préavis et que leurs titulaires ne peuvent prétendre à une prolongation. La jurisprudence du Tribunal concernant l'espoir légitime d'un renouvellement fondé sur une longue période de service ne peut s'appliquer au requérant, dont c'était le premier contrat de travail au sein du Programme.

La défenderesse soutient qu'elle n'est liée par aucune procédure particulière pour évaluer le travail du personnel de direction, mais que le requérant a eu l'occasion de répondre aux critiques orales et écrites faites par son supérieur hiérarchique le 19 août 1994. Elle fait observer que l'évaluation du travail du requérant relevait exclusivement du Directeur exécutif. Ce dernier, bien que reconnaissant ses mérites, n'avait cessé d'avoir des «réserves sérieuses» sur la qualité de son travail et de lui en faire part, l'informant de sa probable décision dès décembre 1994. La défenderesse prétend, en outre, que c'est le requérant qui, en violation des Normes de conduite de la fonction publique internationale, a rendu la décision publique, à l'intérieur comme à l'extérieur du Programme, dans le but d'exercer des pressions sur le Directeur exécutif. Celle-ci a donc dû faire la communication du 31 mars 1995 pour mettre un terme aux rumeurs qui se propageaient.

L'Organisation estime qu'il n'est pas anormal que le Secrétaire général de l'ONU, qui doit donner son accord pour la nomination des fonctionnaires de rang supérieur au grade D.2, soit consulté sur les questions de renouvellement de leurs contrats. En revanche, la défenderesse fait observer que le Directeur exécutif dément avoir évoqué une

volonté quelconque du requérant de briguer le poste de directeur exécutif. Elle relève que le requérant n'a même pas cherché à démontrer le détournement de pouvoir allégué et soutient que la décision attaquée ne peut être considérée comme une mesure disciplinaire. Enfin, elle conteste l'existence de tort matériel ou moral.

D. Dans sa réplique, le requérant cite la jurisprudence de la Cour internationale de Justice pour soutenir que le non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée est susceptible de constituer une violation du contrat d'emploi sujette à la censure du Tribunal de céans. Il se fonde également sur la jurisprudence du Tribunal relative à l'espoir légitime d'un renouvellement de contrat.

Le requérant affirme que la décision de ne pas renouveler son contrat devait être prise avec l'accord du Secrétaire général de l'ONU et du Directeur général de la FAO. Or ni l'un ni l'autre n'ont été consultés officiellement. La note préparée par le Directeur exécutif pour la réunion du 19 août 1994 ne peut être considérée comme un rapport d'évaluation. En outre, cette note ne peut justifier le non-renouvellement de son contrat puisqu'elle est antérieure à la fin de sa période probatoire. Il estime que les «réserves sérieuses» mentionnées par la défenderesse s'apparentent plus à de «simples orientations de son travail» et observe qu'aucune n'est postérieure à novembre 1994. La FAO ne fournit aucune preuve de ce qu'il aurait nourri les rumeurs. Il n'a informé le gouvernement néerlandais de la décision qui le touchait que dans le but de rechercher un emploi. Enfin, il fait remarquer que la défenderesse lui reproche d'avoir manqué aux Normes de conduite; or il s'agit là de motifs disciplinaires.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère ses arguments. Selon elle, la décision du 21 avril 1995 n'était que la confirmation écrite de ce que le requérant savait depuis longtemps. Quant au Secrétaire général de l'ONU et au Directeur général de la FAO, leur approbation n'était pas nécessaire pour le non-renouvellement du contrat du requérant; leur opinion a cependant été sollicitée. Enfin, la défenderesse précise que c'est au «bénéfice du doute» que le contrat du requérant a été confirmé à la fin de sa période probatoire malgré «des résultats plutôt mitigés».

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été recruté le 31 août 1993 par le Programme alimentaire mondial (PAM), organe subsidiaire conjoint de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le contrat d'une durée déterminée de deux ans qui le liait au PAM devait expirer le 30 août 1995, la première année étant considérée comme une période probatoire.
2. Le requérant était affecté au poste de sous-directeur exécutif chargé du Département des opérations avec le grade de sous-directeur général. Il occupait la troisième position dans la hiérarchie du Programme après le Directeur exécutif et le Directeur exécutif adjoint. Le 10 juin 1994, l'intitulé de son poste a été changé en directeur exécutif adjoint chargé des opérations sans modification de son grade et de sa position hiérarchique.
3. Au mois d'août 1994, avant la fin de la période probatoire, le Directeur exécutif du Programme a tenu une réunion d'évaluation avec le requérant et lui a fait part des points positifs et de quelques domaines dans lesquels celui-ci devait faire des progrès. Et, le 29 août 1994, le contrat du requérant a été confirmé.
4. Le 17 mars 1995, le Directeur exécutif a reçu de nouveau le requérant pour lui faire connaître l'appréciation qu'elle portait sur son travail et l'a informé de la décision de ne pas renouveler son contrat. Elle lui a confirmé sa décision, par écrit, le 21 avril 1995. Elle a mentionné les initiatives qui auraient été prises en dehors du Programme en vue d'exercer des pressions ayant pour but de faire réviser la décision de non-renouvellement du contrat du requérant ainsi que les perturbations créées au sein du Département des opérations qui auraient eu pour effet de troubler les activités du Programme.
5. Le 15 juin 1995, le requérant a adressé au Directeur exécutif une lettre de réclamation conformément à la «disposition 303.1311 du Règlement du personnel du PAM». Le même jour, le Directeur exécutif a adressé un mémorandum au requérant l'informant de son intention de le décharger de ses responsabilités de direction du Département des opérations. Elle lui proposait de choisir entre une affectation au Département des affaires humanitaires de l'ONU et un congé spécial jusqu'à la date d'expiration de son contrat.
6. Le 24 juillet, le requérant a adressé au Directeur exécutif une lettre de réclamation dont l'objet était de lui demander de bien vouloir annuler sa décision du 15 juin 1995.

Par lettre du 14 septembre que le requérant reçut le 18 septembre, le Directeur exécutif lui a répondu que la

décision avait été prise dans l'intérêt du Programme et en tenant dûment compte de la situation personnelle du requérant, et qu'en conséquence les deux réclamations de celui-ci étaient rejetées au motif qu'elles étaient infondées.

7. Le 16 octobre 1995, le requérant a soumis au Comité de recours de la FAO, compétent en l'espèce, une requête par laquelle il demandait que soient recommandées «sa réintégration avec reconstitution de carrière ou, à défaut, sa pleine réhabilitation, ainsi que l'allocation d'une somme égale à deux ans de salaire (avec indemnités) pour réparation du préjudice matériel et moral» subi par lui.

8. Le 21 juin 1996, le Comité de recours a adressé au Directeur général de la FAO son rapport concluant :

«qu'il ne lui appartient pas de connaître au fond des questions relatives à une insuffisance professionnelle, mais simplement de vérifier le déroulement de la procédure et l'absence de tout détournement de pouvoir. A cet égard, il est d'avis que si les motivations du non renouvellement ne lui apparaissent que comme guère fondées, le renouvellement d'un contrat à durée déterminée ne saurait être cependant acquis *a priori*...

Rejetant la requête relative à un éventuel dommage matériel, le Comité recommande que soit trouvé avec diligence un moyen de corriger le grave préjudice moral subi par le requérant.»

9. Le 15 novembre 1996, le Directeur général de la FAO a notifié au requérant sa décision de ne pas faire droit à son recours relatif au non-renouvellement de son contrat. Cette décision fait l'objet de la requête adressée au Tribunal de céans le 12 février 1997.

10. Pour obtenir l'annulation de la décision refusant de lui accorder le renouvellement de son contrat, le requérant soutient que les règles de procédure applicables à l'évaluation de son travail ont été violées, qu'il y a eu une erreur manifeste d'appréciation dans l'évaluation de son travail, que le Programme a violé le principe de la bonne foi, ainsi que le principe du respect et de la dignité dus aux fonctionnaires. Le requérant affirme, en outre, que la décision contestée est illégale en ce qu'elle repose sur un détournement de pouvoir et sur un détournement de procédure.

11. Il y a lieu, tout d'abord, de rappeler avant l'examen des différents moyens du requérant que, selon la jurisprudence constante du Tribunal, les décisions de non-renouvellement de contrat relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente, mais qu'elles doivent être fondées sur des motifs valables et communiqués aux agents qu'elles concernent. Ces décisions ne sont légales que si elles sont prises par l'autorité compétente conformément aux règles de procédure applicables, ne sont fondées sur aucune erreur de droit ou de fait, ne reposent pas sur un détournement de pouvoir ou ne tirent pas des conclusions manifestement erronées des dossiers au vu desquels s'exerce le pouvoir d'appréciation. Il y a lieu également de rappeler que, lorsque le non-renouvellement est motivé par des prestations insatisfaisantes, le Tribunal ne substituera pas sa propre appréciation à celle de l'organisation concernant l'aptitude du requérant à exercer ses fonctions.

12. Sans qu'il soit donc nécessaire de s'attarder sur tous les événements intervenus postérieurement à la prise de la décision de non-renouvellement du contrat et sans vouloir substituer sa propre appréciation à celle du Directeur exécutif du PAM, le Tribunal s'attachera à déterminer si les conditions de fond et de forme ont été réunies avant que ne soit prise la décision attaquée par le requérant.

13. Le requérant prétend que les règles de procédure applicables à l'évaluation de son travail ont été violées. En effet, soutient-il, il ressort du paragraphe 305.5241 ii) et iii) du Manuel de la FAO qu'un premier «rapport de stage» doit intervenir six mois après la prise de fonctions du fonctionnaire concerné et un deuxième dans les dix mois qui suivent ladite prise de fonctions; le même paragraphe prévoit que les commentaires du membre du personnel en question doivent y être annexés. Or, affirme le requérant, il n'a jamais vu de premier rapport et, pour le deuxième, «si le formulaire type a bien été adressé» au Directeur exécutif, il ne lui a «jamais été présenté», et les rubriques du formulaire «sont totalement vides». Il en déduit que les rapports d'évaluation qui auraient dû être établis à son sujet ne l'ont jamais été et que les seules appréciations portées sur son travail l'ont été verbalement ou ressortent de notes qui ne lui ont été communiquées qu'en juin 1995, soit près d'un an après la date à laquelle le second rapport d'évaluation aurait dû lui être communiqué.

14. Dans sa réponse, la FAO cite l'article 303.26 du Règlement du personnel relatif aux rapports d'évaluation de service, ainsi libellé :

«Des notes professionnelles sur les fonctionnaires sont établies de temps à autre par leurs supérieurs hiérarchiques.

Ces notes, qui doivent être communiquées aux intéressés, sont versées à leur dossier permanent.»

La défenderesse indique qu'aucune évaluation formelle de la qualité du travail du personnel du niveau le plus élevé n'était requise, que le Directeur exécutif estimait cependant qu'elle devait respecter le principe et l'esprit d'une évaluation de la qualité du travail de ses plus proches collaborateurs, mais qu'en revanche elle «n'était liée par aucune procédure spécifique ni tenue à respecter aucune forme particulière».

15. Le Tribunal ne saurait retenir ce moyen de défense car, quel que soit son rang dans la hiérarchie du Programme, le requérant avait droit à une évaluation menée selon les règles applicables ou tout au moins selon une procédure régulière lui permettant de présenter en temps utile des observations qui auraient été annexées à ladite évaluation et versées à son dossier personnel.

16. Comme l'a fort justement noté le Comité de recours de la FAO, dans la présente espèce une évaluation avait été faite mais n'avait pas été conduite en application des règles en vigueur. Par ailleurs, aucune évaluation n'avait été faite après la période probatoire. Dans ces conditions, le Tribunal constate qu'en l'espèce, en l'absence d'une évaluation conforme à une procédure régulière, il n'est pas possible d'apprécier sur la base d'éléments objectifs et fiables les motifs du non-renouvellement du contrat. Il y a lieu, dès lors, de déclarer nulle la décision attaquée.

17. Il résulte de l'ensemble des éléments du dossier que le requérant a subi un préjudice qu'il convient de réparer; mais, compte tenu du fait que le requérant ne bénéficiait que d'un contrat d'une durée de deux ans qui est venu à terme, l'allocation de la somme de 40 000 dollars des Etats-Unis paraît équitable pour la réparation du préjudice subi, toutes causes confondues.

Par ces motifs,

#### DECIDE :

1. La décision du 15 novembre 1996 est annulée.
2. La défenderesse paiera au requérant la somme de 40 000 dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice subi.
3. Elle versera en outre la somme de 20 000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 20 mai 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 1998.

Michel Gentot  
Jean-François Egli  
Seydou Ba

A.B. Gardner