

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2394

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. I. M. le 16 octobre 2003 et régularisée le 2 mars 2004, la réponse de l'Organisation en date du 14 juin, la réplique du requérant du 6 septembre et la duplique de la FAO datée du 28 octobre 2004;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, de nationalité suisse et ancien représentant permanent de son pays — de 1993 à 1998 — auprès de la FAO et du Programme alimentaire mondial (PAM), un programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, est entré au service de ce dernier le 1^{er} avril 2000, après avoir obtenu un congé sans traitement de la Confédération suisse, au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de deux ans assorti d'une période de stage de douze mois, soit jusqu'au 31 mars 2001. Il fut affecté à Maseru (Lesotho) en tant que directeur de pays, de grade P 5, relevant du Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et du Sud.

En octobre 2000, il fut envisagé d'offrir au requérant un contrat de durée indéfinie. En ayant été informé, l'intéressé estima qu'en raison de son statut auprès de l'administration de son pays, la conclusion d'un tel contrat devait être reportée à la fin de son contrat de durée déterminée. En décembre 2000, il fut décidé qu'une offre d'un contrat de durée indéfinie ne serait faite que si la qualité de ses services était jugée satisfaisante à l'issue de la période de stage.

Suite à un premier rapport de stage établi le 28 décembre 2000, et bien que les services du requérant y fussent qualifiés de satisfaisants, la période de stage de ce dernier fut prolongée de six mois, jusqu'au 30 septembre 2001. Le requérant en fut informé par un mémorandum du directeur *ad interim* de la Division des ressources humaines du 28 février 2001.

En avril et mai 2001, une inspection fut menée au bureau du Programme à Maseru.

Dans un second rapport de stage en date du 20 juillet 2001, les services du requérant étaient qualifiés d'insatisfaisants et un licenciement pour la fin de la période de stage fut recommandé. La directrice des ressources humaines en informa l'intéressé dans un mémorandum en date du 27 juillet et l'invita à lui faire part de ses commentaires. Par télécopie du 22 août, le requérant accusa réception du mémorandum susmentionné. Il protestait contre la mesure envisagée et déclarait n'avoir jamais reçu de rapport de stage. La directrice lui envoya les rapports en question par mémorandum du 23 août et, par courrier électronique du 28 août, l'intéressé lui adressa ses observations dans lesquelles, notamment, il contestait le contenu des rapports et dénonçait une violation de son droit d'être entendu. Dans un mémorandum en date du 29 août 2001, la directrice, tout en regrettant que ses rapports de stage ne lui aient pas été communiqués à temps, confirma la décision de licenciement au 30 septembre 2001 en la justifiant par ses insuffisances professionnelles. Le 28 novembre, l'intéressé fit recours contre cette décision auprès de la Directrice exécutive du Programme qui rejeta ce recours par une décision du 14 décembre 2001 qui ne paraît pas avoir été reçue à l'époque par le requérant.

Le 28 mars 2002, ce dernier saisit le Comité de recours de la FAO. Il demandait l'annulation de la décision de licenciement, une réprimande à l'encontre de ceux qui avaient violé les règles et une compensation pour préjudice financier et moral. Dans son rapport en date du 31 mars 2003, le Comité exprima des réserves sur la façon dont les procédures administratives avaient été menées. Il recommanda que la décision du 29 août 2001 soit rapportée et que les émoluments correspondant aux six derniers mois de l'engagement initial (du 1^{er} octobre 2001 au 31 mars 2002) soient versés au requérant. Il considéra toutefois que celui-ci n'avait pas suffisamment étayé sa demande de

compensation pour préjudice financier et moral. Par une lettre du 28 juin 2003, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général de la FAO fit savoir au requérant qu'il avait décidé d'accepter les recommandations du Comité de recours.

B. Le requérant prétend qu'en tant qu'ancien représentant au Conseil d'administration du PAM, sa nomination en qualité de directeur de pays a été ressentie comme une ingérence inadmissible par des «gens du terrain» installés de longue date dans leurs fonctions, en particulier sa supérieure hiérarchique directe. Il affirme que cette dernière, passant d'une attitude de défiance passive à une animosité affichée, a fini par se désolidariser systématiquement de ses initiatives au mépris des intérêts fondamentaux de l'institution.

Le requérant affirme que, «[d]ans sa décision du 28 juin 2003, le Directeur général de la FAO a reconnu diverses violations [de son] droit d'être entendu [...] en relation avec la prolongation de sa période probatoire, l'établissement des rapports [de stage] litigieux et, enfin, son licenciement, sans toutefois détailler les dispositions applicables». S'appuyant sur les dispositions qui sont à ses yeux pertinentes, il soutient qu'il y a eu plusieurs violations de la réglementation en vigueur : les deux rapports de stage n'ont pas été établis dans les délais prévus et ne lui ont pas été communiqués en temps voulu, les motifs de la prolongation de sa période probatoire ne lui ont pas été notifiés et son poste avait été mis au concours avant même qu'il ait pu s'exprimer au sujet de la recommandation relative à son licenciement. Selon le requérant, les violations susmentionnées ont pour conséquence la nullité de la prolongation de la période probatoire du 1^{er} avril au 30 septembre 2001 ainsi que celle du licenciement qui lui a été notifié le 29 août 2001.

Le requérant affirme que son licenciement a entraîné pour lui et sa famille d'«immenses souffrances» et que son administration d'origine lui a fait comprendre que, compte tenu des problèmes rencontrés avec le PAM, la continuation de son emploi auprès d'elle n'était plus souhaitée. Il fait valoir que, vu les «conséquences dramatiques» que le licenciement a eues sur sa situation personnelle du fait qu'il se trouve au chômage depuis le mois de novembre 2002 et a perdu tous les bénéfices de la carrière qu'il avait construite avant son engagement par le PAM, l'allégation selon laquelle il n'a pas étayé sa demande de compensation pour préjudice financier et moral est «particulièrement déplacée».

Il demande au Tribunal de :

«PRINCIPALEMENT :

1. Annuler la décision du Directeur général de la FAO du 28 juin 2003 en tant qu'elle admet la validité de la résiliation du contrat de travail conclu les 15 et 18 octobre 1999 entre [lui même] et le PAM tout en prolongeant [son] droit au salaire jusqu'au 1^{er} avril 2002. Annuler également cette décision dans la mesure où elle [le] déboute de ses conclusions en réparation du dommage et en paiement d'un tort moral.
2. Constater la nullité de la résiliation du contrat de travail selon décision du 29 août 2000 [*recte* 2001].
3. Ordonner [s]a réintégration pleine et entière à son poste ou à un poste équivalent dès le 1^{er} octobre 2001 et la reconstruction de sa carrière dès cette date.
4. Condamner le PAM à [lui] rembourser une somme de CHF 15 000 avec intérêts à 5% dès le 31 juillet 2001 correspondant à des frais de voyage à domicile («Home Leave») [qu'il a] encourus pour lui même et sa famille, non remboursés au motif de la résiliation prématurée de son contrat de travail selon décision du 29 août 2001.
5. Condamner le PAM à [lui] rembourser un montant supplémentaire de CHF 20 000 avec intérêts à 5% dès le 30 septembre 2001 correspondant à un dommage supplémentaire lié à l'impossibilité [...] de revendre sur place son véhicule privé acheté hors taxes, en raison de la résiliation prématurée de son contrat de travail selon décision du 29 août 2001.
6. Condamner le PAM à verser en [sa] faveur à titre de réparation du tort moral subi une somme de CHF 50 000.

Si mieux n'aime

Condamner le PAM à [lui] verser à titre de dommages intérêts (manque à gagner) un montant correspondant à

cinq ans de salaire.

Condamner le PAM à [lui] rembourser une somme de CHF 15 000 avec intérêts à 5% dès le 31 juillet 2001 correspondant à des frais de voyage à domicile («Home Leave») [qu'il a] encourus, non remboursés au motif de son licenciement selon décision du 29 août 2001.

Condamner le PAM à [lui] rembourser un montant supplémentaire de CHF 20 000 avec intérêts à 5% dès le 30 septembre 2001 correspondant à un dommage supplémentaire lié à l'impossibilité [...] de revendre son véhicule privé sur place, en raison de la fin prématurée du contrat de travail.

Condamner le PAM à [lui] verser [...] à titre de réparation du tort moral subi une somme de CHF 50 000.

7. Condamner le PAM en tous les dépens de l'instance qui comprendront une participation aux honoraires [de son] avocat.»

C. Dans sa réponse, l'Organisation estime que la plupart des réparations réclamées par le requérant divergent considérablement, dans leur lettre comme dans leur esprit, de celles qui furent soumises au Comité de recours. Elle énumère les conclusions qui sont, selon elle, irrecevables soit parce que l'intéressé a déjà obtenu satisfaction, soit parce que le tort allégué n'est pas suffisamment établi, soit, enfin, parce qu'elles n'ont pas été formulées au cours de la procédure interne, comme la demande de dépens.

La défenderesse considère qu'il y a eu de la part du requérant un «élargissement excessif» des propos du Directeur général; ce dernier, dans sa lettre du 28 juin 2003, a simplement indiqué à l'intéressé que le Comité de recours avait exprimé des inquiétudes sur la façon dont les procédures administratives avaient été suivies et qu'il avait été d'avis que son droit d'être informé à temps du contenu des rapports de stage n'avait pas été respecté. Elle souligne que, le PAM ayant reconnu que des erreurs procédurales avaient entaché la décision de licenciement, celle-ci a été rapportée.

Relevant que le requérant réclame du Tribunal qu'il annule «la décision du Directeur général [...] du 28 juin 2003 [ainsi que] la résiliation du contrat de travail selon décision du 29 août 2000 [*recte* 2001]», l'Organisation estime qu'un observateur non averti serait en droit de s'interroger sur cette double demande qui, en réalité, équivaut à une demande «d'annulation d'une annulation» prononcée antérieurement, à la demande expresse de l'intéressé lui-même. Selon la défenderesse, la démarche du requérant s'explique par le fait que, d'un point de vue matériel, il ne peut se satisfaire de la décision en annulation du 28 juin 2003, et ce, pour deux raisons. D'une part, si l'intéressé reconnaît que la demande d'annulation de la décision du 29 août 2001 a été accueillie par le Directeur général, les éléments connexes venant en compensation pour préjudice financier et moral perdent toute justification éventuelle; il est donc forcément amené à réfuter l'annulation de cette décision au risque de perdre tout espoir de recevoir des fonds supplémentaires au titre de la présente requête. D'autre part, si le requérant voulait se satisfaire de la décision d'annulation prise par le Directeur général, ses prétentions à la poursuite d'un lien contractuel postérieur à la fin de l'engagement initial perdraient toute pertinence.

Soulignant que le non renouvellement de l'engagement du requérant était motivé par la qualité insuffisante de ses services, la défenderesse soutient, en invoquant les dispositions pertinentes de son Manuel ainsi que la jurisprudence du Tribunal, que la prétention de l'intéressé à être maintenu en service est dénuée de fondement. Elle rejette les allégations de parti pris formulées par le requérant qui visent, selon elle, à masquer le fait que ses supérieurs hiérarchiques ont conclu à l'insuffisance de la qualité de son travail.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste que les conclusions qu'il présente au Tribunal divergent «considérablement» de celles qu'il a soumises au Comité de recours : tout au long de la procédure, il a demandé à être réintégré et à être indemnisé pour le préjudice financier et moral subi.

Selon lui, le Comité de recours n'a pas statué clairement et exhaustivement sur la nullité du licenciement et ses conséquences financières. En particulier, dans l'appréciation du dommage, le Comité n'a pas tenu compte du fait que, dès le mois d'octobre 2000, il s'est vu offrir un contrat de durée indéfinie.

Il précise que sa «conclusion alternative», tendant au versement d'un montant équivalant à cinq ans de salaire, a été formulée eu égard à la difficulté pratique inhérente à sa réintégration et à la reconstruction de sa carrière vu la période de temps qui s'est écoulée depuis les faits.

Il conteste que des manquements professionnels soient à l'origine de son licenciement.

Il réaffirme que c'est en raison des critiques formulées par le Programme à son encontre qu'il n'a pu retrouver un emploi auprès de la Confédération, et demande au PAM de produire la correspondance échangée avec celle-ci.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme que ce n'est que pour des motifs de procédure que la décision de licenciement fut rapportée. Sur le fond, les insuffisances professionnelles du requérant eussent pleinement justifié la décision de non renouvellement.

Elle conteste avoir fait au requérant une offre formelle d'engagement de durée indéfinie.

L'Organisation prétend que l'examen des nombreuses pièces du dossier ne permet pas de conclure que la non reconduction de l'engagement de l'intéressé ait pu occasionner un préjudice à celui-ci dans la mesure où il a retrouvé un poste dans son administration d'origine.

Elle fait valoir que ce que le requérant a demandé au Directeur général, c'est essentiellement que la décision de licenciement soit annulée; or le Directeur général a fait droit à cette demande.

CONSIDÈRE :

1. Ancien haut fonctionnaire de la Confédération suisse, le requérant a été représentant permanent de la Suisse auprès de la FAO et du PAM entre 1993 et 1998. Après avoir été réintégré au Département fédéral de l'économie le 1^{er} novembre 1998 comme adjoint scientifique, il fut approché par le PAM qui lui proposa un engagement d'une durée déterminée de deux ans en qualité de directeur de pays. Son lieu d'affectation devait être Maseru au Lesotho. Il signa en octobre 1999 un contrat de durée déterminée de deux ans, soumis à une période probatoire d'une année pouvant être étendue à dix-huit mois, et prit ses fonctions le 1^{er} avril 2000 après avoir obtenu de son administration un congé de deux ans. Ses premiers pas dans ce poste furent difficiles : il affirme avoir trouvé le bureau du PAM au Lesotho dans un état avancé de désorganisation, mais les tentatives qu'il fit pour améliorer la situation se heurtèrent, selon lui, à la défiance puis à l'animosité de sa supérieure hiérarchique directe. Quel que soit le bien-fondé de ces allégations, il apparaît qu'après avoir recommandé, en octobre 2000, qu'un contrat de durée indéfinie soit attribué au requérant à condition que sa période probatoire soit jugée satisfaisante, la supérieure hiérarchique émit le 28 décembre 2000 un premier rapport de stage, dans lequel elle qualifiait ses performances de «satisfaisantes» tout en recommandant une prolongation de sa période probatoire jusqu'à la fin du mois de septembre 2001 pour tenir compte de certaines insuffisances. Elle signa le 20 juillet 2001 un second rapport de stage où elle évaluait de manière très négative les performances de l'intéressé, les qualifiant de «non satisfaisantes», et recommandait son licenciement à l'expiration de sa période probatoire.

2. La directrice des ressources humaines informa l'intéressé le 27 juillet 2001 qu'il avait été recommandé de mettre fin à son engagement. En réponse, le requérant fit valoir qu'il contestait son licenciement, fondé sur des rapports de stage dont il n'avait pas eu connaissance. Il reçut alors communication desdits rapports, fit connaître ses observations le 28 août, avant d'apprendre que son poste avait déjà été mis au concours et de recevoir la notification de son licenciement au 30 septembre 2001, par un mémorandum du 29 août 2001 de la directrice des ressources humaines qui admettait que les rapports de stage auraient dû lui être communiqués dans des conditions plus régulières mais considérait que cette défaillance n'était pas suffisamment grave pour entraîner l'annulation de la mesure proposée. Le 28 novembre 2001, l'intéressé fit recours contre cette décision auprès de la Directrice exécutive du Programme. Ce recours fut rejeté par une décision du 14 décembre 2001 qui ne paraît pas avoir été reçue à l'époque par le requérant. Ce dernier saisit le Comité de recours de la FAO le 28 mars 2002, lui demandant notamment l'annulation de son licenciement.

3. Dans son rapport fortement motivé en date du 31 mars 2003, le Comité de recours souligna les préoccupations que lui inspiraient les conditions dans lesquelles avaient été suivies les procédures administratives concernant la période probatoire : l'absence de communication en temps utile des rapports de stage au requérant avait privé celui-ci des garanties auxquelles ont droit les agents nouvellement nommés. Se fondant sur le jugement 1386, le Comité de recours recommanda l'annulation du licenciement en raison des irrégularités procédurales commises et le paiement des émoluments qui auraient dû lui être versés jusqu'à la date d'expiration de son contrat, mais il n'accepta pas de considérer comme suffisamment justifiée la demande de réparation présentée par le requérant au titre du préjudice financier et moral.

4. Par une décision datée du 28 juin 2003, le Directeur général de la FAO fit savoir à l'intéressé qu'il acceptait ces recommandations.
5. Les conclusions du requérant sont exposées sous B ci dessus.
6. S'agissant des conclusions concernant le licenciement de l'intéressé, le Tribunal ne peut que constater qu'elles sont dépourvues d'objet : le Directeur général a expressément accepté la recommandation du Comité de recours d'annuler la résiliation du contrat de l'intéressé. Celui-ci n'a aucun intérêt à demander l'annulation de la décision qui lui donne satisfaction sur ce point, ni à demander au Tribunal de constater une nullité qui a déjà été prononcée à sa demande.
7. De même, l'intéressé ne saurait valablement demander sa réintégration et la «reconstitution de sa carrière». Compte tenu de la décision du Directeur général, il doit être regardé comme ayant accompli les deux années prévues par son contrat de durée déterminée, et il n'avait pas droit à la transformation de celui-ci en contrat de durée indéfinie. Si le requérant entend se plaindre du non renouvellement de son contrat, le Tribunal rappelle que les décisions de non renouvellement relèvent du pouvoir d'appréciation des organisations et ne sont soumises qu'à un contrôle restreint du juge. En l'espèce, aucune erreur de droit ni de fait, ni aucune erreur manifeste d'appréciation ne peuvent être retenues à l'encontre de la position implicitement prise par l'Organisation de ne pas prolonger ou de ne pas renouveler le contrat de deux ans dont bénéficiait l'intéressé. Quant au détournement de pouvoir et au parti pris allégués par le requérant, ils ne sont pas établis au vu des pièces du dossier, qui font néanmoins apparaître que la mésentente entre le requérant et sa supérieure hiérarchique explique en partie la sévérité du dernier rapport de stage concernant l'intéressé.
8. En revanche, les conclusions à fin de réparation du préjudice financier et moral subi par le requérant sont recevables et partiellement fondées. Il est exact, comme le souligne la défenderesse, que certaines de ces conclusions, concernant par exemple les remboursements des frais de voyage du requérant et la réparation du dommage subi du fait de l'impossibilité de revendre sur place son véhicule, n'ont pas été soumises lors de la procédure de recours interne. Mais il résulte clairement du dossier que les illégalités commises par le PAM et reconnues par la défenderesse, la désinvolture de l'Organisation qui a mis le poste du requérant au concours avant même que celui-ci ait pu faire part de ses observations au sujet de son licenciement et qui n'a admis l'irrégularité du licenciement prononcé le 29 août 2001 — c'est à dire le lendemain du jour où il avait présenté ses observations sur ses rapports de stage — que par une décision du 28 juin 2003, qui lui a été notifiée le 17 juillet 2003, ont porté gravement atteinte aux intérêts légitimes du requérant et à sa dignité. Tout fonctionnaire international a droit au respect de sa dignité. Même s'il est certain que le requérant n'avait été engagé que pour deux ans et que les difficultés de sa réinsertion en Suisse ne sont pas imputables à l'Organisation, il reste que les dommages qu'il a subis n'ont pas été réparés par le paiement des émoluments auxquels il avait droit jusqu'à la date normale d'expiration de son engagement. Le Tribunal estime qu'il sera fait une équitable appréciation du préjudice financier et moral subi par l'intéressé en condamnant l'Organisation à lui verser une indemnité de 10 000 francs suisses.
9. Obtenant partiellement satisfaction, le requérant a droit à des dépens, qu'il est recevable à demander directement au Tribunal, contrairement à ce que paraît soutenir la défenderesse, et que ce dernier fixe à 2 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 10 000 francs suisses.
2. Elle lui versera également la somme de 2 000 francs à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 18 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude

Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 17 février 2005.