

Affaire GIANOLI

Jugement No 956

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Bernard Gianoli le 3 août 1988, la réponse de la FAO en date du 11 octobre, la réplique du requérant du 26 octobre et la duplique de la FAO datée du 9 décembre 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 301.014 du Statut du personnel et les articles 302.907 et 303.02 du Règlement du personnel de la FAO;

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 suisse né en 1952, entra au service de la FAO le 26 mars 1984 en vertu d'un engagement de deux ans et fut affecté au bureau du représentant de la FAO au Bénin en qualité de chargé de programme de grade P.2. En mars 1985, il fut impliqué, dans des circonstances qui ne sont pas établies clairement, dans une affaire visant à faciliter l'importation d'une arme à feu pour une personne ne faisant pas partie du personnel de l'Organisation. Le représentant de la FAO à cette époque, M. Pierson, fit ouvrir une enquête à ce sujet, à l'issue de laquelle le directeur de la Division du développement des programmes sur le terrain (DDF) au siège, à Rome, envoya une note au requérant, le 14 mai 1986, lui reprochant d'avoir, pour des raisons d'ordre privé, tiré profit de sa qualité de fonctionnaire de la FAO au préjudice de la réputation de l'Organisation dans le pays hôte, et lui infligeant une "réprimande écrite".

M. Pierson dut quitter le Bénin en mai 1985 pour des raisons de santé déficiente. Avant de partir, il demanda au requérant de régler pour lui plusieurs questions privées, dont la vente de sa voiture. M. Pierson décéda en août 1985. Le produit de la vente de la voiture fut déposé dans un coffre-fort du bureau, mais on dut se rendre à l'évidence par la suite qu'il en avait été retiré. Par lettre du 19 septembre 1986, le directeur par intérim de DDF demanda des éclaircissements à ce sujet au requérant, qui adressa au directeur une lettre d'explications en date du 24 octobre 1986.

Par la lettre du 19 septembre également, le requérant fut informé que son contrat, qui avait déjà été prolongé du 26 mars jusqu'au 15 septembre, le serait une nouvelle fois jusqu'au 31 décembre 1986 pour qu'il puisse terminer son travail. Le directeur par intérim de DDF envoya une lettre au requérant en date du 24 novembre 1986 pour lui préciser que l'Organisation avait accepté ses explications au sujet des fonds déposés dans le coffre et pour lui confirmer que la réprimande écrite du 14 mai 1986 ne se rapportait qu'à l'incident de l'achat de l'arme à feu. Le directeur ajoutait que la fin de son engagement était reportée au 31 janvier 1987 "en vue de faciliter la transition à votre successeur", que l'Organisation chercherait un autre poste pour lui, bien qu'il n'y eût aucune possibilité à DDF, et qu'il aurait avantage à chercher de son côté un autre emploi. Le requérant écrivit une lettre le 12 décembre, protestant contre la résiliation de son engagement. Le directeur lui fit savoir, par lettre du 22 janvier 1987, "qu'il était dans l'intérêt même de l'Organisation de prévoir un changement dans l'affectation des chargés de programme au Bénin", que son poste dans ce pays avait donc été attribué à quelqu'un d'autre et qu'il n'y avait pas de poste vacant qui pût lui convenir.

Le requérant forma recours auprès du Directeur général en date du 27 janvier, le Directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances confirma, par lettre du 27 mars, le non-renouvellement de l'engagement et le requérant se tourna vers le Comité d'appel le 6 juin. Dans son rapport du 7 mars 1988, le Comité recommanda à l'unanimité de rejeter le recours et, par lettre du 18 mai 1988, qui est la décision contestée, le Directeur général informa le requérant qu'il avait fait sienne cette recommandation.

B. Le requérant souligne que ses supérieurs hiérarchiques n'ont jamais critiqué ses prestations et qu'il a obtenu un avancement d'échelon en 1985 et 1986. La seule raison invoquée pour expliquer le non-renouvellement était le

désir d'avoir un nouveau chargé de programme au Bénin et la seule raison que la FAO peut avoir eue de souhaiter ce changement était l'incident qui a entraîné la réprimande. Pourtant, comme cela ressort de l'article 303.02 du Règlement du personnel, une telle réprimande n'est pas une mesure disciplinaire au sens de la présente disposition. En outre, l'Organisation a manifestement conclu qu'il n'y avait pas lieu d'infliger une mesure disciplinaire. Elle n'a invoqué aucun autre motif justifiant sa décision, d'autant qu'elle avait écarté la question des fonds relatifs à la vente de la voiture.

Elle a manqué à sa promesse de trouver un autre emploi au requérant. Mis à part le poste que celui-ci occupait au Bénin, il y avait plusieurs postes vacants dans d'autres bureaux extérieurs, pour lesquels on aurait dû lui donner la préférence.

La FAO a formulé des allégations et des insinuations calomnieuses à son endroit, plus particulièrement dans sa lettre du 19 septembre 1986 qui le discréditait aux yeux des fonctionnaires de l'Organisation et des fonctionnaires du Gouvernement béninois, ce qui lui causa de graves embarras. Une offre ferme de nomination que lui adressa le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1986 fut retirée et le requérant tient la FAO pour responsable de ce revirement. Le représentant de la FAO nommé au Bénin en 1986 fut prévenu contre lui pendant plusieurs mois mais finit par se rendre compte qu'il était compétent et de bonne foi.

Le requérant demande l'annulation de la décision qu'il attaque et sa réintégration; faute de celle-ci, il réclame 15.000 dollars des Etats-Unis pour le tort matériel qu'il a subi, c'est-à-dire le montant équivalant à six mois de traitement à compter de la date de cessation de ses services - soit le 31 janvier 1987 - jusqu'à la date de son entrée en fonction dans un autre emploi; il réclame en outre 60.000 dollars, soit l'équivalent des deux ans de traitement que lui aurait versés le PAM, 20.000 dollars à titre de réparation pour tort moral et 1.000 dollars pour les dépens. Le montant total qu'il revendique s'élève donc à 96.000 dollars.

C. La FAO répond que, aux termes de l'article 302.907 du Règlement du personnel, "les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination". L'Organisation n'a donné au requérant aucun motif d'escompter une prolongation. Elle était en droit d'estimer que c'était dans son intérêt d'apporter un changement dans l'affectation des chargés de programme au Bénin, comme elle en a d'ailleurs informé le requérant par lettre du 22 janvier 1987. Les prolongations accordées à partir du 26 mars 1986 avaient pour objectif d'assurer une transition sans heurt et de lui donner le temps de chercher ailleurs un emploi.

L'Organisation n'a jamais promis au requérant de le réaffecter à un autre poste mais uniquement de chercher à voir s'il y avait un autre poste qui lui convienne et elle lui a même conseillé de chercher un emploi ailleurs. Elle seule est en mesure de déterminer s'il y a un poste vacant qui correspond aux qualifications du requérant et, dût-il y en avoir un, si lui-même est le candidat le plus indiqué pour l'occuper.

La lettre de l'Organisation en date du 19 septembre 1986 n'avait pas un caractère diffamatoire. Elle n'accusait pas l'intéressé mais se bornait à le rendre attentif à la responsabilité qui était la sienne à l'égard des fonds résultant de la vente de la voiture. La lettre n'a pas pu le discréditer aux yeux de qui que ce soit puisqu'elle était strictement confidentielle. De surcroît, les explications du requérant ont été acceptées et l'incident a été clos.

Le requérant n'apporte aucun élément de preuve à son allégation que le PAM aurait retiré son offre en raison des calomnies proférées contre lui par l'Organisation. Le Programme ne lui a pas fait d'offre ferme et n'a pas demandé à la FAO de renseignements à son sujet : c'est le propre représentant du PAM au Bénin qui a émis une opinion défavorable sur son travail et son caractère.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que son cas n'est pas visé par l'article 302.907 concernant l'expiration des engagements de durée déterminée. Il avait des "garanties" de renouvellement du fait que son engagement avait déjà été prolongé, que son poste était financé au titre du budget ordinaire, qu'il s'était vu accorder une augmentation d'échelon à la fin de chaque année et que la FAO avait promis de lui trouver un autre poste. L'Organisation n'a pas tenu parole et est donc responsable. Le requérant maintient qu'elle a porté contre lui des accusations calomnieuses : en effet, elle a fait des déclarations erronées ou non étayées par des preuves sur les deux incidents - l'arme à feu et le dépôt des fonds - et, puisqu'elle n'a pas observé le secret de rigueur, a porté atteinte à sa bonne réputation au sein des Nations Unies comme au Bénin. L'offre du PAM qui lui avait été faite par téléphone n'a pas abouti en raison des propos que l'on a tenus à son sujet à la FAO, ce dont certains de ses anciens collègues sont prêts à témoigner. L'explication fournie par la FAO à cet égard, selon laquelle ses qualifications professionnelles et son caractère sont

en cause, est laconique et non prouvée : le représentant de la FAO nommé au Bénin en 1986 avait très bonne opinion de lui sur ces deux points.

E. Dans sa duplique, la FAO soutient que la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant n'est entachée d'aucun vice et que les "garanties" dont il fait état n'avaient aucune valeur. Comme il ressort des lettres qu'elle lui a adressées, les prolongations qu'il a obtenues étaient simplement destinées à lui permettre de laisser tout en ordre pour son successeur. L'Organisation n'a pas été coupable d'une négligence en ne trouvant pas d'autre poste pour lui : elle s'était simplement engagée à voir s'il y en avait un et c'est ce qu'elle a fait. Il se méprend en alléguant que la FAO l'a discrédité ou a dissuadé le PAM de le recruter. Les lettres de la défenderesse n'étaient pas du tout diffamatoires mais s'en tenaient aux faits et dénotaient un jugement sain et un esprit modéré. En outre, le requérant n'apporte pas de preuve à l'allégation que l'on avait jeté le discrédit sur lui; au contraire, comme il le soutient lui-même, le représentant de la FAO au Bénin pensait beaucoup de bien de lui. L'intéressé admet que l'offre du PAM était uniquement orale; il ne pouvait donc pas s'agir d'une offre ferme.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été recruté le 26 mars 1984 en vertu d'un contrat de durée déterminée de deux ans pour exercer les fonctions de chargé de programme au bureau du représentant de la FAO au Bénin. Le contrat a été prolongé successivement jusqu'au 15 septembre 1986, puis au 31 décembre 1986, et enfin au 31 janvier 1987. Par lettre du 22 janvier 1987 confirmant la lettre du 24 novembre 1986 lui accordant une dernière prolongation, le directeur de la Division du développement des programmes sur le terrain l'informait que son remplacement au poste de chargé de programme avait été considéré comme étant "dans le meilleur intérêt de l'Organisation". Le 18 mai 1988, le Directeur général, confirmant une décision du Comité de recours statuant sur appel du requérant contre le refus de renouvellement de son contrat par l'Organisation, rejeta le recours du requérant. C'est la décision attaquée.

2. Aux termes de l'article 302.907 du Règlement du personnel de la FAO, les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination.

La jurisprudence du Tribunal consacre le principe selon lequel, lorsque le Directeur général est habilité à refuser, sans préavis ni indemnité, de renouveler une nomination à durée déterminée, il dispose d'un pouvoir d'appréciation subordonné à la condition implicite qu'il ne l'exercera que pour le bien du service et dans l'intérêt de l'administration. Le Tribunal a estimé de façon constante que, s'il ne lui appartient pas de substituer sa propre évaluation des faits à celle du Directeur général, il n'est habilité à contrôler une décision de non-renouvellement et à la censurer qu'au cas où elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice 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 inexactes.

3. Le Tribunal doit examiner si, comme l'allègue le requérant, le motif invoqué par la FAO pour refuser le renouvellement de son contrat était sans valeur "d'un point de vue administratif", entendant sans doute par là que l'Organisation a tiré de son dossier des conclusions manifestement inexactes. De plus, celle-ci n'aurait pas tenu son engagement de lui trouver un emploi. Par ailleurs, le requérant affirme que son employeur aurait proféré des allégations diffamatoires à son encontre et se trouverait de ce fait responsable du rejet de sa candidature par le Programme alimentaire mondial.

Selon le requérant, le motif avancé par le Directeur général pour justifier le refus de renouvellement de son contrat, à savoir l'intérêt de l'Organisation, repose uniquement sur la réprimande écrite qui lui a été adressée le 14 mai 1986, soit près de deux mois après l'expiration de son contrat initial. Il fait valoir que la réprimande n'est pas, d'après le Manuel de la FAO, une mesure disciplinaire et que, si la lettre du 22 janvier 1987 se borne à indiquer que le changement du titulaire du poste par lui occupé a été motivé par le meilleur intérêt de l'Organisation, le véritable motif de la décision de non-renouvellement de son contrat repose sur les faits qui sont à l'origine de la réprimande écrite, à savoir l'affaire, survenue en mars 1985, relative à l'importation d'une arme à feu au profit d'un ami du requérant.

Le Tribunal estime que c'est en vertu de son pouvoir d'appréciation que le Directeur général a pu estimer que le résultat de la démarche effectuée par le requérant à l'occasion de l'affaire incriminée a été "nuisible à la réputation de l'Organisation dans le pays qui (vous) accueille" (lettre du 14 mai 1986), et en conclure qu'il n'a pas eu une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international, contrairement aux prescriptions de l'article 301.014 du Statut du personnel de la FAO.

En prenant en considération des éléments établis du dossier pour apprécier l'intérêt de l'Organisation et refuser le renouvellement du contrat du requérant, le Directeur général n'a donc nullement excédé un tel pouvoir, et sa décision apparaît de ce seul chef justifiée en droit.

4. Vainement le requérant se prévaut-il de l'exécution satisfaisante des tâches par lui accomplies au service de l'Organisation, laquelle n'aurait fait l'objet d'aucune critique et lui a valu des avancements réguliers d'échelon. En effet, ce ne sont pas de tels facteurs basés sur le mérite du requérant ou sur l'opinion de ses supérieurs hiérarchiques dont le Directeur général a tenu compte en l'occurrence, mais bien du "résultat de sa propre démarche dans une affaire qui ne concerne en rien le service". L'argumentation du requérant s'avère donc à cet égard sans pertinence à l'effet d'apprécier la légalité du refus de renouvellement et doit être écartée.

5. Le même sort doit être réservé à l'affirmation du requérant relative à un prétendu engagement formel de l'Organisation de lui trouver un nouvel emploi.

Le requérant entend se placer au regard du droit reconnu par le Tribunal en faveur d'un fonctionnaire titulaire d'un contrat de durée déterminée à être employé après l'expiration du contrat dans les cas où l'administration refuse sans motif valable de renouveler son contrat ou, par ses actions ou déclarations, lui a donné l'espoir d'un renouvellement.

De telles conclusions se trouvent dénuées de fondement car l'Organisation n'a nullement agi sans motif valable.

Quoi qu'il en soit, la preuve n'est pas faite de l'existence d'actions ou déclarations de l'Organisation de nature à donner l'espoir au requérant d'un renouvellement de son contrat et, encore moins, d'un engagement ferme de sa part à cette fin. Aucune des lettres qui lui ont été adressées et qui annoncent une prolongation de son contrat ne contient en effet des termes susceptibles d'être interprétés comme valant promesse ou engagement de la part de l'Organisation. Bien au contraire, il lui était signifié clairement que la prolongation était accordée pour lui permettre de terminer les dossiers mis à sa charge et d'assurer une transition sans difficulté à son successeur.

6. Le requérant fait enfin grief à l'Organisation d'avoir tenu des allégations diffamatoires à son encontre et de s'être ainsi rendue responsable de l'échec de sa candidature à un poste auprès du PAM.

Le Tribunal observe, à cet égard, que les allégations incriminées par le requérant figurent exclusivement dans les lettres strictement confidentielles qui lui ont été adressées et qui se réfèrent à deux affaires dans lesquelles il s'est trouvé impliqué. Ces lettres, qui lui ont été envoyées dans le cadre d'une enquête menée par l'Organisation, ne pouvaient que contenir un exposé détaillé des éléments connus ou nécessitant des explications de sa part. Ce sont les éléments connus et établis qui ont donné lieu à la réprimande écrite. Quant à ceux qui ont fait l'objet d'une explication jugée satisfaisante de la part du requérant, ils ont abouti à un non-lieu.

Il s'agit là d'une procédure d'enquête administrative normale et le fait qu'elle vise des éléments précis ne saurait être répréhensible dans la mesure où de tels éléments appellent des éclaircissements et des explications et ne peuvent donc être qualifiés de diffamatoires.

Quant à l'incidence défavorable de cette procédure sur la candidature du requérant auprès d'une autre organisation internationale, elle ne saurait être imputée à la charge de la FAO, car il n'est nullement prouvé que celle-ci soit intervenue directement ou indirectement dans le processus de recrutement.

Au surplus, le Tribunal n'a aucune raison de douter de la bonne foi de l'Organisation lorsqu'elle a déclaré au requérant, en même temps qu'elle lui a signifié la cessation de son emploi, qu'elle allait saisir toutes les occasions de lui trouver un nouveau poste, tout en lui conseillant de tenter, de son côté, de chercher un poste à sa convenance.

De ce chef encore, la requête n'apparaît pas fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

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