

## QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

### Affaire de Munck

#### Jugement No 1796

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Roland de Munck le 10 juillet 1997 et régularisée le 12 septembre, la réponse de la FAO du 30 décembre 1997, la réplique du requérant du 23 avril 1998 et la duplique de l'Organisation du 10 juillet 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, ressortissant belge né en 1939, est entré au service de la FAO le 20 novembre 1989 en qualité de coordinateur, de grade P.5, d'un projet intitulé «Coopération régionale pour le développement des productions maraîchères en Afrique de l'Ouest» (ci-après le projet), et a été affecté à ce titre à Dakar, au Sénégal. Son engagement initial d'une durée d'un an fut renouvelé à plusieurs reprises et il fut promu au grade D.1 à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1993. Son dernier contrat devait venir à échéance le 31 décembre 1995.

Au cours d'une réunion tenue à la fin du mois de mai 1995, le représentant de l'Organisation au Sénégal annonça au requérant qu'il avait décidé de le retirer du projet au motif qu'il ne respectait pas les horaires de travail. Par un mémorandum en date du 12 juin, le représentant informa le directeur de la Division des opérations de terrain qu'à la suite de plaintes verbales, formulées par «la contrepartie sénégalaise» et relatives à des retards et absences du requérant, il avait ouvert une enquête au terme de laquelle il ressortait que les plaintes étaient fondées. Il avait par conséquent décidé d'écarter le requérant et il demandait au directeur de «confirmer» sa décision. Le 26 juin, au cours d'une réunion au siège de l'Organisation, à Rome, le directeur remit au requérant le mémorandum du représentant et lui demanda de s'en expliquer. Le requérant soumit ses commentaires écrits le lendemain.

Par télégramme du 13 juillet 1995, le directeur de la Division du personnel annonça au requérant qu'il serait licencié le 31 août 1995, aux termes du paragraphe 370.531 vi) du Manuel de la FAO. Le 24 août, le requérant forma un recours auprès du Directeur général. Par lettre du 18 septembre, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances l'informa que la décision de licenciement était retirée, qu'il était réintégré dans son statut de fonctionnaire, mais pas dans ses anciennes fonctions, et qu'il avait été décidé de lui confier d'autres tâches jusqu'à l'expiration de son engagement, le 31 décembre 1995. Il lui précisa que ledit engagement prendrait effectivement fin à cette date et le pria d'indiquer s'il maintenait son recours, auquel cas la lettre constituerait une réponse intérimaire à celui-ci. Par lettre datée du 20 septembre, le requérant répondit qu'il maintenait son recours et demanda sa réintégration en tant que coordinateur régional du projet, ainsi que le renouvellement de son engagement.

Par lettre du 22 novembre 1995, le Directeur général adjoint notifia au requérant la décision du Directeur général de rejeter son recours.

Le 14 février 1996, le requérant introduisit un recours auprès du Comité de recours. Dans son rapport en date du 24 janvier 1997, le Comité conclut que l'Organisation était «fondée à avoir réaffecté le requérant et à n'avoir pas renouvelé son contrat à l'échéance statutaire», car son poste allait être supprimé. Reconnaisant, toutefois, que le requérant avait subi de graves préjudices moraux en raison des agissements du représentant de la FAO au Sénégal, le Comité recommanda qu'il soit indemnisé pour lesdits préjudices par le biais d'une compensation monétaire et qu'une éventuelle candidature de sa part à un poste sur le terrain soit traitée avec «la neutralité administrative attendue».

Par lettre du 15 avril 1997 -- qui constitue la décision entreprise --, le Directeur général informa le requérant qu'il acceptait les recommandations du Comité et qu'il était notamment disposé à lui offrir, en compensation du préjudice

moral reconnu par le Comité et «en règlement complet et final de toute réclamation» relative à son engagement auprès de la FAO, la somme de 18 537,99 dollars des Etats-Unis représentant trois mois de salaire. Le requérant n'accepta pas cette offre.

B. Le requérant avance quatre moyens.

En premier lieu, il prétend qu'il n'a pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière. L'Organisation ne lui a pas assuré le bénéfice du respect des droits de la défense et l'a empêché d'avoir accès à des documents qu'il sollicitait.

En deuxième lieu, l'Organisation a tiré du dossier des conclusions manifestement erronées. A propos de la mesure consistant à lui confier des fonctions autres que celles de coordinateur, le requérant soutient qu'elle repose sur des affirmations inexactes contenues dans le mémorandum du représentant du 12 juin 1995. Quant aux horaires de travail adoptés, ils étaient un élément indispensable au bon fonctionnement du projet et s'expliquaient par des conditions matérielles spécifiques qui présidaient audit projet. S'agissant du non-renouvellement de son contrat, le requérant prétend que le Comité de recours a statué *ultra petita* et qu'il s'est, en tout état de cause, trompé car le poste de coordinateur n'a pas été supprimé.

En troisième lieu, la défenderesse a commis un détournement de pouvoir. Affirmant avoir été victime de parti pris de la part du représentant et de certains fonctionnaires du siège, le requérant voit dans la mesure dont il a fait l'objet une «sanction disciplinaire mal déguisée».

En quatrième lieu, la décision contestée a porté atteinte à sa dignité et à sa réputation.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 15 avril 1997 en ce qu'elle constitue un refus de lui accorder le renouvellement de son contrat et d'ordonner à la défenderesse de lui payer une somme correspondant à trois ans et demi de salaire et indemnités au grade D.1, échelon 9, une somme destinée à compenser la perte qu'il a subie en matière de pension de retraite et une somme destinée à compenser le préjudice moral qu'il a subi, et de lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO affirme que la documentation qu'elle détient démontre le non-respect par le requérant des horaires de travail, et d'ailleurs l'intéressé lui-même l'a reconnu.

L'Organisation prétend qu'il est sans objet de se demander si les règles sur le licenciement ont été respectées, car la décision de licenciement elle-même a été retirée. Les dispositions régissant le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée ont, quant à elles, été respectées.

Elle conteste avoir tiré des conclusions manifestement erronées du dossier. Les plaintes de la contrepartie sénégalaise n'ont rien d'imaginaire. Quant au Comité de recours, il ne s'est pas trompé : le projet a effectivement pris fin le 31 décembre 1995.

La défenderesse nie qu'il y ait eu un parti pris à l'encontre du requérant. Elle affirme qu'au cours de la réunion du 26 juin 1995 une copie du cahier de présence, qu'elle produit en annexe à son mémoire, a été montrée au requérant.

Enfin, l'Organisation fait valoir qu'elle a déjà offert au requérant une compensation pour toute atteinte éventuelle à sa dignité et à sa réputation.

D. Dans sa réplique, le requérant s'efforce de réfuter les arguments de la défenderesse : le poste de coordinateur n'a jamais été supprimé. Si la décision de licenciement a bien été révoquée, l'éviction et le discrédit du requérant n'ont pas disparu pour autant. Dans la mesure où l'offre d'indemnité du Directeur général équivaut à trois mois de salaire, elle correspond en fait au montant de l'indemnité de licenciement et ne saurait en conséquence couvrir tout le préjudice du requérant, notamment le préjudice moral.

Il évalue son préjudice matériel à 677 000 dollars des Etats-Unis.

E. Dans sa duplique, la FAO maintient son argumentation. En ce qui concerne l'évaluation par le requérant d'un préjudice matériel, elle rappelle que les engagements de durée déterminée ne peuvent impliquer une espérance de renouvellement de contrat *ad infinitum*.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été recruté le 20 novembre 1989 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an. Il était affecté à Dakar en qualité de coordinateur, de grade P.5, d'un projet régional pour l'Afrique de l'Ouest. L'engagement a été renouvelé à plusieurs reprises pour des durées déterminées, et le requérant a été promu au grade D.1 le 1<sup>er</sup> octobre 1993. Par lettre du 21 novembre 1994, le requérant a été informé que son engagement était renouvelé jusqu'au 31 décembre 1995.

2. Vers la fin du mois de mai 1995, au cours d'une réunion de travail tenue hors la présence du requérant, le représentant de la FAO au Sénégal a manifesté son intention de l'éloigner du projet dont il était le coordinateur. Le 31 mai, le représentant au Sénégal a communiqué verbalement au requérant sa décision de l'écarter du projet.

3. Le 12 juin, le même représentant a informé par écrit le directeur de la Division des opérations de terrain de la FAO à Rome que, sur la base de «plaintes verbales» émanant de la contrepartie sénégalaise et relatives à des retards et des absences du requérant, il avait entrepris de vérifier les faits, que leur confirmation était patente et que le requérant les avait reconnues. Les raisons fournies par ce dernier ne lui paraissant pas acceptables, il avait été amené à le retirer du projet. Même si le directeur ne voulait pas «casser définitivement» le requérant, grâce à qui le projet était maintenant mieux apprécié de tous les intéressés que par le passé et que sa décision avait «moralement sérieusement secoué», il demandait que sa décision fût confirmée et que le requérant fût écarté «du projet et du Sénégal». En conclusion, le représentant déclarait qu'il n'était pas favorable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, qui «pourrait aboutir à des sanctions plus sévères».

4. Alors qu'il était en congé dans les foyers, le requérant a été convoqué au siège de la FAO, à Rome, où le directeur lui a remis, le 26 juin 1995, la lettre du représentant de la FAO à Dakar et lui a demandé de s'expliquer oralement sur les faits qui lui étaient reprochés, le priant, en outre, de fournir ses commentaires par écrit. Les explications du requérant n'ont pas été jugées satisfaisantes et, le 13 juillet, le directeur de la Division du personnel lui a envoyé à son adresse en Belgique un télégramme l'informant qu'il serait licencié le 31 août 1995. Le 24 août, il a adressé au Directeur général un recours contestant la décision pour des raisons de forme et de fond.

5. Le 18 septembre 1995, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances a informé le requérant que, la décision de licenciement du 13 juillet étant annulée, il était réintégré dans son statut de fonctionnaire et se voyait accorder un congé spécial à plein traitement. Le requérant était également informé que d'autres tâches lui seraient confiées jusqu'à l'expiration de son engagement, le 31 décembre 1995. Il lui était précisé que ledit engagement prendrait effectivement fin à cette date. Enfin, s'il maintenait son recours, la lettre du Sous-directeur général constituerait une réponse intérimaire à celui-ci.

6. Le 19 septembre, le requérant, de retour à Dakar, a reçu la description de ses nouvelles tâches consistant essentiellement à «compléter le document de synthèse technique des résultats obtenus par le projet régional» et à «rédiger un document de synthèse sur l'ensemble des activités accomplies et des résultats obtenus dans le cadre des Accords de Service Contractuels mis en œuvre par le projet». Par une lettre du 20 septembre, il a informé le Sous-directeur général de son intention de poursuivre les procédures engagées et il ajoutait que son recours visait non seulement à l'annulation de la décision du représentant, mais aussi à sa réintégration dans les fonctions de coordinateur régional du projet et au renouvellement de son contrat. Le 22 novembre 1995, le Directeur général adjoint a confirmé au requérant son affectation à d'autres tâches et l'expiration de son contrat le 31 décembre 1995. Le 14 février 1996, le requérant a saisi le Comité de recours.

7. Dans un avis transmis au Directeur général le 24 janvier 1997, le Comité a conclu que le recours était

«recevable en ses aspects portant d'une part sur les conditions dans lesquelles il a été procédé à la réaffectation du requérant, et d'autre part sur le non-renouvellement de son contrat. Néanmoins, en raison des modifications intervenues entre-temps dans le projet, l'Organisation [était] fondée à avoir réaffecté le requérant et à n'avoir pas renouvelé son contrat à l'échéance statutaire.»

Mais le Comité ajoutait :

«Du fait des graves préjudices moraux dont le requérant a été la victime en raison des agissements du Représentant, [le Comité] recommande que soit trouvée avec diligence une voie corrigeant lesdits préjudices au sens d'une compensation monétaire. De plus, dans le cas où le requérant manifesterait à nouveau le souhait de se porter candidat à un poste ouvert sur le terrain, poste correspondant à ses expériences et capacités, l'Organisation devrait traiter la candidature avec la neutralité administrative attendue et en conformité aux procédures en vigueur.»

8. Par lettre du 15 avril 1997, le Directeur général a notifié l'avis du Comité de recours au requérant et lui a fait savoir qu'il en acceptait les recommandations et qu'il était disposé à lui offrir, «en compensation du préjudice moral dont traite le Comité», la somme de 18 537,99 dollars des Etats-Unis représentant trois mois de salaire et équivalant à l'indemnité qui lui aurait été versée en cas de licenciement, aux termes du Statut du personnel, «pour cause de suppression de poste, de réduction d'effectifs ou dans l'intérêt de la bonne administration de l'Organisation». C'est cette décision définitive dont le requérant demande l'annulation en ce qu'elle constitue un refus de renouveler son contrat.

9. Le requérant fait valoir que la décision contestée est illégale au motif que la défenderesse aurait omis de lui accorder les garanties d'une procédure régulière, tiré des conclusions manifestement erronées du dossier et porté atteinte à sa dignité ainsi qu'à sa réputation.

10. La défenderesse soutient en réponse que les règles relatives au non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée ont été respectées, que le requérant a eu toutes les possibilités de se défendre : les lettres qu'il a écrites au directeur du personnel montrent qu'il avait pleine connaissance du contenu du cahier de présence, la documentation qu'il a soumise à tous les stades de la procédure étant une preuve qu'il avait accès au dossier. La défenderesse affirme qu'il ne respectait pas les horaires officiels de travail alors qu'il ne bénéficiait ni d'une autorisation d'adopter un horaire particulier ni d'un accord avec ses collaborateurs selon lequel ils travailleraient le matin et lui l'après-midi seulement. A ce propos, elle cite le compte rendu du représentant qui fait état des plaintes verbales de la contrepartie sénégalaise au sujet des retards et des absences avec, à l'appui, le cahier de présence du Centre pour le développement de l'horticulture (CDH), où se trouvaient les bureaux du projet dont le requérant était le coordinateur. La défenderesse ajoute que ces plaintes étaient formulées également dans une lettre du directeur de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA) et que le requérant a admis ce qu'on lui reprochait. Enfin, la défenderesse soutient qu'en tout état de cause il entre dans le pouvoir discrétionnaire du Directeur général de confier à un fonctionnaire d'autres activités au moment qu'il juge opportun et qu'un contrat de durée déterminée, aux termes de l'article 302.907 du Règlement du personnel, expire «de plein droit sans préavis» à la date spécifiée dans la lettre de nomination, les titulaires d'une nomination de durée déterminée ne pouvant, selon le paragraphe 305.5123 du Manuel,

«ni s'attendre, ni prétendre à aucune prolongation ou à aucune conversion à un autre type de nomination; lesdites nominations expirent dans les conditions stipulées, sans préavis, ni indemnité».

11. Selon une jurisprudence constante du Tribunal, une décision de mutation relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif; elle échappe en principe au contrôle du Tribunal, à moins qu'elle ne soit affectée d'un vice de forme ou de procédure, n'émane d'une autorité incompétente ou ne se fonde sur des motifs de droit erronés ou des faits inexacts, ou si des faits essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou si un détournement de pouvoir est établi. Il en est de même pour une décision de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée.

12. Il résulte du dossier que la décision contestée trouve directement son origine dans les affirmations du représentant de la FAO au Sénégal, contenues dans son mémorandum en date du 12 juin 1995 et relatives aux résultats d'une enquête qui aurait mis en lumière un prétendu manque d'assiduité et de ponctualité du requérant. En effet, aucun élément nouveau n'est intervenu postérieurement à ce mémorandum pour justifier les mesures prises à l'encontre du requérant après que la décision de licenciement eut été rapportée. Cela ressort nettement du rapport du Comité de recours, approuvé par le Directeur général, qui a retenu que le requérant avait pris des libertés avec les horaires de travail et avait reconnu explicitement et à plusieurs reprises que ses horaires de travail n'étaient en rien comparables à ceux des autres fonctionnaires de l'Organisation. Cependant, le Comité a considéré comme des affirmations unilatérales les accusations relatives aux absences et au «mauvais rendement» du requérant.

13. Le Tribunal relève que, contrairement aux affirmations de la défenderesse reprises en partie par le Comité de recours, le requérant n'a pas reconnu explicitement les accusations portées contre lui et qui ne sont fondées que sur les mentions du cahier de présence qui indiquent les heures d'entrée et de sortie des véhicules au CDH. Dans sa lettre du 27 juin 1995 adressée au directeur de la Division des opérations de terrain, le requérant précise bien que, quelles que soient ses heures de présence effectives au CDH, il croit avoir mené correctement son travail professionnel et assumé avec efficacité la tâche de coordinateur du projet et qu'il s'inscrit en faux contre les accusations mensongères tendant à accréditer le fait qu'il ne travaillerait plus que la moitié ou le quart de son temps pour le projet, en utilisant comme prétexte ses heures de présence irrégulières au CDH. En effet, ajoute-t-il, il avait

progressivement adapté son horaire aux conditions de travail au CDH, en accord avec ses collègues, en raison de l'accroissement de l'équipe d'experts et d'experts-associés qui, en cinq ans, est passée d'un effectif de deux à «pratiquement dix», devant utiliser le même téléphone, le même télécopieur, la même photocopieuse installés dans son bureau, ainsi que, pendant un certain temps, les services de la même secrétaire. La lettre du directeur de l'ISRA, citée par la défenderesse pour conforter les accusations portées contre le requérant, s'appuie, elle aussi, sur les mentions du cahier de présence tenu au CDH pour «constater qu'il existe un déphasage entre les horaires de travail en vigueur au CDH et les arrivées et sorties de l'expert en question». Le requérant a produit des pièces qui semblent contredire les mentions portées au cahier de présence. Enfin, aucun élément du dossier ne vient prouver que la contrepartie sénégalaise a effectivement formulé des plaintes verbales contre le requérant.

14. Devant les allégations non concordantes émanant, d'une part, du représentant de la FAO à Dakar et, d'autre part, du requérant et, en l'absence de preuves irréfutables, le Tribunal en conclut qu'une enquête régulière s'imposait, qui aurait permis de dégager des éléments d'appréciation fiables de nature à l'éclairer sur la réalité des faits reprochés au requérant.

15. En outre, les mesures qui, dans le cas d'espèce, apparaissent comme étant la sanction d'un comportement jugé fautif par la défenderesse et d'un mauvais rendement, ne pouvaient être prises qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire régulière qui aurait permis au requérant de bénéficier de toutes les garanties attachées à une telle procédure. Du reste, le représentant de la FAO à Dakar, auteur du mémorandum à l'origine de la décision contestée, a reconnu implicitement que la procédure disciplinaire était la voie normale dans le cas d'espèce en déconseillant -- comme il est indiqué au considérant 3 ci-dessus -- l'ouverture d'une procédure disciplinaire qui «pourrait aboutir à des sanctions plus sévères». D'ailleurs, le Comité de recours a considéré cette omission comme regrettable au motif qu'«une procédure disciplinaire aurait sans doute été la procédure appropriée au règlement de cet aspect de l'affaire».

16. L'Organisation prétend qu'en raison de l'expiration prochaine du projet le requérant ne pouvait nullement s'attendre au renouvellement de son engagement car, en tant que coordinateur régional, il savait parfaitement que la dernière phase du projet se terminerait en 1995 et que le financement de la troisième phase par la Belgique n'était pas assuré. Toutefois, comme le requérant l'a souligné,

«la chronologie des faits montre à l'évidence que l'éviction de ses fonctions de [coordinateur], le 31 mai 1995, n'avait aucun rapport avec le démarrage de la [troisième] phase, puisque celui-ci, de l'aveu même de l'Organisation, n'est intervenu que seize mois plus tard».

17. Il y a lieu de déduire de tout ce qui précède que le requérant a fait l'objet de mesures assimilables à des sanctions sans pouvoir bénéficier des garanties d'une procédure régulière. Comme l'a indiqué le Comité de recours dans son rapport, la décision qui avait été prise avait porté atteinte à la dignité et à la bonne réputation du fonctionnaire et, de l'aveu même du représentant au Sénégal, l'avait «moralement sérieusement secoué». Le Comité a critiqué de façon particulièrement sévère les agissements du représentant de la FAO au Sénégal et a indiqué que l'affaire apparaissait comme ayant concouru à donner de l'Organisation une image négative.

18. Compte tenu des vices ayant affecté la procédure suivie et de l'atteinte portée à la dignité et à la réputation du requérant, ainsi que de la durée et de la qualité des services accomplis par celui-ci, la décision du Directeur général en date du 15 avril 1997 doit être annulée et les préjudices subis par le requérant doivent être réparés par une indemnité que le Tribunal fixe à 75 000 dollars des Etats-Unis. Il n'y a pas lieu, en revanche, d'accueillir les autres conclusions du requérant.

Par ces motifs,

#### DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 15 avril 1997 est annulée.
2. La FAO versera au requérant une indemnité égale à 75 000 dollars des Etats-Unis.
3. L'Organisation paiera au requérant la somme de 20 000 francs français à titre de dépens.
4. Les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé, le 13 novembre 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 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

A.B. Gardner

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