

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire NURUZZAMAN

Jugement No 1047

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Muhammad Nuruzzaman le 28 septembre 1989, la réponse de la FAO datée du 6 décembre 1989, la réplique du requérant du 15 janvier 1990 et la duplique de l'Organisation en date du 5 mars 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 302.9012, 302.907, 303.1311 et 303.1313 du Règlement du personnel et les paragraphes 314.232 et 374.461 du Manuel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, né en 1949, est ressortissant du Bangladesh. Il travailla comme secrétaire de grade G.4, de 1975 à 1979 avec plusieurs interruptions, au titre de projets du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) mis en oeuvre dans ce pays. Il fut à nouveau nommé en 1980 en vertu d'un contrat d'une année comme assistant administratif de grade G.6 au titre du projet 79/034 pour le renforcement des "services de la vulgarisation agricole" au Bangladesh. Il obtint plusieurs prolongations de contrat, la dernière en date étant venue à expiration le 31 décembre 1987; il avait été promu au grade G.7 en 1986.

En 1987, la FAO prit les mesures nécessaires pour pouvoir mettre un terme au projet 79/034 à la fin de 1988 et en confier le suivi aux organismes nationaux. Entre autres dispositions, elle avait décidé de procéder à la réduction du personnel administratif, les crédits prévus pour les services administratifs en 1988 étant fixés à la moitié des montants inscrits à cet effet au budget en 1987. Par une note datée du 2 décembre 1987, le directeur du projet informa le requérant que, étant donné "la réduction progressive du volume du travail administratif" et la diminution de moitié des crédits accordés, il était impossible de garder tout le personnel et que, par conséquent, son engagement prendrait fin le 31 décembre 1987. Il écrivit les 8 et 9 décembre au Directeur général, en le priant de le maintenir en poste jusqu'à la fin du projet prévue en 1988 mais, par une note du 6 janvier 1988, le directeur de la Division du personnel (AFP) confirma le non-renouvellement de son engagement et les motifs de cette mesure.

Le 21 mars 1988, le requérant introduisit un recours auprès du Directeur général aux termes de l'article 303.1311 du Règlement du personnel, mais sans succès; aussi se tourna-t-il le 15 novembre vers le Comité de recours, en application de l'article 303.1313 du Règlement. Dans son rapport du 25 mai 1989, le Comité estima que l'intéressé avait eu de bonnes raisons d'escompter un renouvellement de son engagement jusqu'à la fin de 1988 et aurait dû être prévenu plus tôt de la décision, mais que, vu l'absence de violation des règles en vigueur et de preuve qu'il avait été victime de partialité, son recours devait néanmoins être rejeté. Par lettre du 12 juillet 1989, le Directeur général rejeta son recours, et telle est la décision qu'il conteste.

B. Le requérant expose ce qu'il considère comme étant les faits de la cause, en décrivant sa carrière à l'Organisation, l'évolution du projet 79/034 et la procédure appliquée à son cas qui, selon lui, a pris trop de temps. Il souligne que, pendant plus de sept ans, il a travaillé au projet à la satisfaction de ses chefs.

Il soutient que les motifs invoqués pour justifier le non-renouvellement étaient forgés de toutes pièces. Le PNUD n'a pas réduit les dépenses d'appui administratif : le requérant cite un texte daté de juin 1989, représentant la dernière version révisée du budget du projet, et qui indique une majoration des dépenses administratives. Il conteste qu'il y ait eu réduction du volume de travail. La décision a constitué un détournement de pouvoir et a été prise de mauvaise foi et sous l'empire d'un sentiment d'animosité contre lui de la part du directeur du projet, qui voulait l'écartier pour parvenir à ses propres fins. Il est clair, à la lecture d'une circulaire datée du 2 août 1987 relative au personnel d'appui du projet, qui qualifiait d'incalculable l'expérience des assistants administratifs et fixait une

procédure visant à "préserver la continuité de l'emploi" pour les personnes qualifiées, que le requérant nourrissait des espoirs légitimes de renouvellement de son contrat. En août 1987, on lui consentit une avance de traitement qu'il n'aurait jamais obtenue si son engagement ne devait pas être reconduit en 1988. Deux fonctionnaires de rang élevé lui ont donné oralement des assurances à cet égard. Il y a eu violation des stipulations de son contrat d'engagement et des règles applicables, en particulier de l'article 302.9012 du Règlement du personnel, en ce sens qu'il n'a reçu ni le préavis, ni l'indemnité de licenciement prévus par le Règlement, ainsi que des règles sur la "réduction des effectifs" qui figurent au paragraphe 314.232 du Manuel. Le directeur du projet, qui était résolu déjà en septembre 1987 à ne pas renouveler son engagement, ne lui a fait part de sa décision qu'en décembre, quoique l'ayant assuré jusque-là qu'il resterait jusqu'à la fin de 1988. La décision a revêtu un caractère discriminatoire à son égard du fait que d'autres fonctionnaires affectés au projet, dont un assistant administratif de grade G.6 et un chauffeur, ont été maintenus.

Le requérant fait état de vices entachant la procédure du Comité de recours, dont le rapport, à son avis, contient des contradictions et est fondé sur des faits erronés. Il maintient que, étant donné son ancienneté, il aurait dû obtenir une nomination de caractère continu conformément au paragraphe 374.461 du Manuel.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision contestée et d'ordonner son réengagement, la reconnaissance de la continuité de ses services, l'octroi d'une nomination de caractère continu avec effet rétroactif au 17 février 1975 ainsi que le versement des montants dus et toute autre réparation que le Tribunal jugera opportune. Il demande l'allocation des dépens.

C. La FAO donne sa propre version de la carrière du requérant, du déroulement du projet, des difficultés financières auxquelles elle a dû faire face et du présent litige.

Elle réaffirme que les motifs de non-renouvellement ont été la réduction de moitié des crédits prévus pour les dépenses d'appui et la diminution constante du travail administratif nécessité par le projet. Le texte invoqué par le requérant avait été établi après l'achèvement du projet, il était destiné à faire ressortir les dépenses effectives avant la clôture des comptes et ne tire donc pas à conséquence.

En sus de la réduction des dépenses administratives du projet en question, des restrictions financières générales étaient apportées aux dépenses afférentes aux projets mis en oeuvre au Bangladesh à cette époque. Les critères appliqués pour trancher la question de savoir qui devait partir étaient équitables, objectifs et conformes à la pratique. La raison pour laquelle l'assistant administratif de grade G.6 avait été maintenu était que, même s'il était de grade inférieur à celui du requérant, son ancienneté était supérieure; quant au chauffeur, il ne remplissait pas des tâches susceptibles d'être comparées à celles de l'intéressé.

Il n'y a pas eu violation des règles en vigueur. L'article 302.9012 du Règlement du personnel n'entre pas en ligne de compte puisqu'il se rapporte au licenciement : l'engagement du requérant prenait fin aux termes de l'article 302.907 du Règlement. Celui-ci a dûment reçu un préavis de nonrenouvellement par la note du directeur du projet datée du 2 décembre 1987. Le paragraphe 314.232 du Manuel est également sans rapport avec la question puisqu'il ne s'applique pas à une réduction du personnel pouvant résulter de l'expiration d'un engagement de durée déterminée.

Lorsque le projet entra dans sa phase finale, il y eut diminution du travail administratif du genre duquel s'occupait le requérant, tel que l'entretien des entrepôts et des registres et les programmes concernant les bourses d'étude et les voyages en groupe. Bien que le travail administratif connût un accroissement de courte durée vers la fin, une année après le départ du requérant, il ne correspondait pas au genre d'activités que celui-ci avait exercées.

Même s'il arrive parfois qu'un membre du personnel nourrisse à juste titre l'espoir de voir renouveler son contrat, ce n'était pas le cas en l'espèce. La circulaire du 2 août 1987 n'avait été publiée qu'à titre d'information générale. Lorsque le requérant obtint l'avance de traitement, la FAO ne savait pas que son contrat ne serait pas reconduit en 1988. Il n'y a aucune preuve de promesse donnée oralement par des fonctionnaires de rang élevé; en fait, l'un d'eux le conteste.

Le requérant n'apporte aucun élément de preuve à l'appui de son accusation selon laquelle les motifs avaient été inventés de toutes pièces par la FAO et de son accusation de malveillance.

Sa demande de reconnaissance de la continuité de ses services à compter du 17 février 1975 est dénuée de fondement puisque la tranche de carrière ininterrompue dont il peut se prévaloir n'a commencé que le 2 juillet

1980.

Sa demande visant à obtenir une transformation de son contrat est également sans fondement. Le paragraphe 374.461 du Manuel, qui concerne les agents des services généraux affectés à des missions et projets sur le terrain, dispose uniquement que le titulaire d'un engagement de durée déterminée "peut" se voir octroyer une nomination de caractère continu après cinq ans de service.

D. Le requérant réplique que l'Organisation interprète mal les éléments de preuve apportés par lui et dénature les faits. Le véritable motif de la décision était "la corruption et la fraude" du directeur du projet, et il précise les accusations qu'il porte contre ce fonctionnaire. Il développe ses allégations de violation des stipulations du contrat d'engagement et des règles en vigueur. Il conteste les assertions de la FAO selon lesquelles les dépenses administratives ont été réduites et qu'il n'avait pas d'espoir légitime de renouvellement. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation reprend, en les approfondissant, ses moyens précédents. En particulier, elle soutient que les allégations de tort subi par le requérant ne reposent pas sur le moindre élément de preuve et sont sans objet. Elle réaffirme que les deux motifs du non-renouvellement de contrat étaient les restrictions budgétaires apportées aux dépenses administratives et la diminution du volume de travail dans le domaine administratif. Pour ces raisons, il était impossible de garder le requérant. Les règles touchant le préavis de licenciement sont sans objet en l'espèce puisqu'elles ne sont pas applicables en cas d'expiration d'un engagement de durée déterminée. Quant à sa demande de nomination de caractère continu, le requérant ne fournit aucun argument nouveau propre à réfuter les objections soulevées par la FAO dans sa réponse.

CONSIDERE :

1. Engagé en février 1975 par la FAO, le requérant fut affecté successivement à plusieurs projets au Bangladesh. De février à décembre 1975, il exerça les fonctions de secrétaire de grade G.4 aux fins d'un premier projet. Il fut réengagé en février 1976 au titre d'un autre projet, où il fut maintenu au titre de plusieurs contrats successifs jusqu'en mars 1979; il avait été promu entre-temps au grade G.5 en juin 1978. Il quitta ensuite la FAO et accepta un emploi dans une entreprise privée. L'Organisation rechercha à nouveau ses services et, à partir du 2 juillet 1980, l'affecta à un projet à Dacca, financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en qualité d'assistant administratif de grade G.6. Il accéda au grade G.7 le 1er septembre 1986. Après avoir obtenu plusieurs contrats successifs, le directeur du projet l'informa, par une note du 2 décembre 1987, que son contrat de durée déterminée, qui venait à expiration le 31 décembre 1987, ne serait pas renouvelé. Les motifs étaient formulés comme suit :

"Puisque le projet se termine en 1988, il y a lieu de prévoir une réduction progressive du volume du travail administratif, particulièrement dans des domaines tels que l'entretien des magasins et des registres, l'approvisionnement en matériel et en fournitures et le travail relatif à l'acheminement des demandes de bourses et à l'organisation de voyages en groupe.

Les crédits budgétaires réservés au soutien logistique sont réduits de moitié par rapport à 1987. Devant cet amenuisement des fonds, il deviendra impossible de garder tous les membres du personnel actuellement en poste."

2. Le requérant protesta contre cette décision, que le directeur de la Division du personnel confirma par lettre datée du 6 janvier 1988 envoyée du siège de la FAO. Après avoir fait appel en vain auprès du Directeur général, le requérant saisit le Comité de recours. Dans son rapport en date du 25 mai 1989, le Comité a constaté que, nonobstant la décision prise par le PNUD en 1987 de réduire les dépenses de soutien logistique du projet, il n'y avait pas eu de réduction dans l'ensemble du budget du projet. Le Comité a estimé que l'Organisation n'avait pas justifié l'un des motifs invoqués à l'appui de la suppression du poste du requérant, à savoir la diminution effective du volume de travail, mais que la suppression du poste du requérant s'était révélée nécessaire à la suite de la décision visant à réduire les dépenses de soutien logistique du projet, que la cessation de service du requérant à la date d'expiration de son contrat était conforme aux règles applicables et que l'allégation de partialité formulée par le requérant n'était pas fondée.

3. Dans sa décision datée du 12 juillet 1989, le Directeur général se réfère au rapport du Comité de recours et à ses conclusions. Il fait observer que l'Organisation a soutenu tout au long de la procédure que la cessation de services du requérant était régie par l'article 302.907 du Règlement du personnel et que celui-ci n'avait donc pas droit à une indemnité de licenciement. Comme elle l'avait déjà signalé au requérant, la forte diminution des crédits budgétaires

affectés au personnel administratif et l'abaissement progressif du volume de travail étaient les raisons qui expliquaient le non-renouvellement de son contrat au moment où il prenait fin. Le Directeur général s'étant rangé à cet avis, le recours du requérant a été rejeté. Telle est la décision que celui-ci attaque.

4. En date du 2 mai 1988, un autre fonctionnaire succéda à celui qui avait pris la décision initiale contestée. Le nouveau directeur de projet avait précédemment occupé ce même poste. Deux jours après sa prise de fonctions, il envoya un télex à Rome dans lequel il faisait mention de l'appel en cours d'instance du requérant, en annonçant qu'il allait procéder à une nouvelle appréciation du volume de travail. Il proposa également au représentant résident du PNUD à Dacca une révision du budget affecté au projet. Dans un rapport qu'il soumit en date du 14 mai 1988 au représentant de la FAO au Bangladesh, il recommanda la réintégration du requérant à son poste. Le PNUD approuva intégralement ses propositions de révision du budget. Bien que le requérant ne fût pas formellement réintégré, le directeur du projet le réengagea lui-même à titre provisoire en octobre 1988. La durée du projet ayant été prolongée de quelques mois, les services du requérant furent maintenus jusqu'à la fin de février 1989.

5. Dans une lettre du 20 février 1989 adressée au représentant de la FAO au Bangladesh, le même directeur de projet écrivit les lignes suivantes au sujet du requérant :

"M. Nuruzzaman est la seule personne qui soit parfaitement au courant de toutes les questions relatives au matériel fourni aux fins du projet (approvisionnement, distribution, liquidation, etc.). En fait, je me suis rendu compte que, sans son concours, il n'aurait pas été possible d'accomplir la majeure partie du travail que nécessitait la clôture du projet et je n'ai pas eu d'autre choix que de l'employer à titre provisoire pour quelque temps..."

6. L'Organisation fait valoir que le fait que les services du requérant ont été loués à titre provisoire dix mois après qu'il eut quitté le projet était sans rapport avec la décision, qui avait été prise entre octobre et décembre 1987. Elle prétend en outre que, le projet touchant à sa fin, il y a eu une réduction du volume de travail administratif, en particulier dans des domaines tels que l'entretien des magasins et des registres, l'approvisionnement en matériel et en fournitures et l'acheminement de bourses d'études ainsi que l'organisation de voyages en groupe, qui faisaient partie des attributions du requérant. L'Organisation admet que, vers la fin, les activités directement liées à la clôture du projet ont provoqué un accroissement temporaire du volume de travail. Le projet comportait de grandes quantités de matériel dont la liquidation et l'inventaire ont donné lieu à un surcroît de travail, mais il ne s'agissait pas d'activités administratives correspondant aux tâches dont le requérant était tenu de s'acquitter habituellement avant son licenciement.

7. La FAO ne prétend pas que ces tâches additionnelles correspondaient à celles qu'un autre assistant administratif était chargé d'accomplir. Il est évident que les activités directement liées à la clôture du projet ne pouvaient pas rentrer dans le cadre des attributions ordinaires de qui que ce soit. Il semble en revanche logique que le fonctionnaire chargé de l'entretien des magasins et des registres continue à tenir l'inventaire au moment de la clôture et que celui qui a été responsable de l'approvisionnement en matériel s'occupe de sa liquidation. Cette constatation ressort clairement de l'appréciation effectuée par le directeur du projet dans sa lettre en date du 20 février 1989.

8. Le fait qu'un directeur de projet, qui avait acquis précédemment une certaine expérience dans le déroulement des opérations, réévalue le volume de travail qui restait à accomplir en mai 1988, autrement dit une quinzaine de jours après qu'il eut pris ses fonctions, et, par la suite, recommande la réintégration du requérant montre bien que la décision communiquée en décembre 1987 n'a pas tenu compte de faits essentiels. Le projet devait prendre fin en décembre 1988. Les tâches que le requérant a été effectivement appelé à accomplir en octobre 1988 et durant la période supplémentaire allant jusqu'en février 1989 auraient normalement été comprises dans les activités qu'il avait prévu de mener à bien en 1988. Par conséquent, si le Comité de recours a estimé que l'Organisation n'avait pas justifié un des motifs du non-renouvellement, à savoir la réduction du volume de travail, le Tribunal va plus loin et estime que le motif invoqué était totalement mal fondé en ce qui concerne le requérant. Le deuxième motif, portant sur les restrictions budgétaires, est lié au premier et ne peut donc pas être examiné séparément.

9. La décision du Directeur général de ne pas renouveler le contrat du requérant relève de son pouvoir d'appréciation, mais ce pouvoir n'est pas illimité. Puisque l'un des motifs qu'il invoque pour justifier la décision attaquée en l'espèce n'est pas fondé et que l'autre lui est lié, la décision doit être annulée.

10. Le requérant était engagé au titre d'un contrat de durée déterminée pour un projet qui devait prendre fin en décembre 1988 et qui, en fait, a été achevé en février 1989. Il n'est, par conséquent, pas opportun de le réintégrer

dans son poste. Il a droit cependant à une indemnité d'un montant équivalant à son traitement mensuel net durant la période allant du 1er janvier 1988 au 28 février 1989, augmenté de toutes les allocations réglementaires, déduction faite de toutes sommes qu'il a effectivement perçues pendant la période s'étendant d'octobre 1988 à la fin février 1989. Il n'a pas droit à une nomination de caractère continu puisqu'il n'avait été affecté qu'à un projet d'une durée déterminée.

11. Le requérant ayant ainsi obtenu gain de cause sur la base d'une appréciation objective des motifs invoqués pour justifier le non-renouvellement de son contrat, il n'est pas nécessaire que le Tribunal se prononce sur les raisons qui avaient poussé le premier directeur du projet à prendre la décision initiale. Un tel examen revêtirait de toute manière un caractère hypothétique.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La FAO paiera au requérant une indemnité calculée sur la base des indications données au considérant 10 ci-dessus.
2. Elle lui versera la somme de 1.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner