

QUATRE-VINGT-ONZIÈME SESSION

Affaire Lunianga

Jugement n° 2048

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Dieudonne Ali Lunianga le 19 juin 2000 et régularisée le 31 juillet, la réponse de la FAO du 10 novembre 2000, la réplique du requérant en date du 26 février 2001 et la duplique de l'Organisation du 17 avril 2001;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 9 novembre 1992, le requérant, qui est né en 1955 au Zaïre et est de nationalité canadienne, est entré au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO. Il fut affecté au bureau auxiliaire du Programme à Mazar-i-Sharif, en Afghanistan, en qualité de spécialiste des crises, avec le grade P.3 et au titre d'un engagement de durée déterminée qui fut renouvelé à plusieurs reprises. Suite au départ du chef du bureau auxiliaire, il assumait les fonctions de responsable ad interim de ce bureau entre le 20 mai et le 29 juillet 1996. Il fut ensuite muté au Mozambique avec effet au 1^{er} août 1996 et son engagement fut prolongé jusqu'au 31 juillet 1997.

Un nouveau chef du bureau auxiliaire fut nommé le 25 août 1996. Celui-ci écrivit au bureau de pays en Afghanistan au sujet de certains aspects de la gestion du requérant lorsqu'il était responsable du bureau auxiliaire, notamment en ce qui concerne les projets «vivres-contre-travail» dont le requérant avait été chargé. Il considérait que le requérant avait approuvé un nombre excessif de projets de ce type. Des rumeurs des allégations portées à son encontre parvinrent au requérant au Mozambique. Celui-ci en rendit responsable le chef du bureau auxiliaire de Mazar-i-Sharif auquel il envoya une lettre datée du 7 octobre 1996 rédigée en des termes très vifs. Le ton de cette lettre ayant été perçu comme menaçant, elle donna lieu à l'ouverture d'une enquête officielle sur le comportement du requérant par le bureau d'investigation et d'inspection (ci-après «BII»). A l'issue de cette enquête, le requérant fut convoqué à une réunion, fin janvier 1997, au bureau de pays en Afghanistan. Il fut interrogé par le directeur du BII et deux autres fonctionnaires pendant deux jours, les 26 et 27 janvier 1997. Leurs discussions furent enregistrées et transcrites. Les enquêteurs conclurent que la preuve des accusations portées à l'encontre du requérant n'avait pas été apportée. La question de la lettre du 7 octobre fut abordée au cours de ces entretiens et le requérant adressa par la suite des lettres d'excuses aux fonctionnaires concernés.

Le 22 février 1997, un quotidien britannique publia un article sur les problèmes liés aux projets d'aide alimentaire en Afghanistan. Intitulé «L'aide alimentaire se perd dans la nature», cet article rendait compte de la façon dont un employé du PAM avait prétendument mal géré les programmes «vivres-contre-travail». Le requérant n'était pas nommément cité, mais il était identifiable d'après le texte de l'article.

Le directeur des ressources humaines du PAM écrivit au requérant le 14 avril 1997. Se référant à la lettre que ce dernier avait envoyée le 7 octobre au chef du bureau auxiliaire à Mazar-i-Sharif, il déclarait qu'il considérait «la rédaction d'une lettre de menaces à un collègue comme un comportement inacceptable de la part d'un fonctionnaire international» et qu'en conséquence son contrat, qui devait parvenir à son terme fin juillet 1997, ne serait pas renouvelé.

Par lettre du 2 juin 1997, le requérant forma recours auprès de la Directrice exécutive du PAM contre le non-renouvellement de son contrat. Dans ce recours, il se référait à la publication de l'article du quotidien et déclarait avoir été «intentionnellement diffamé» par un haut fonctionnaire du PAM. Dans une lettre datée du 28 juillet 1997, la Directrice exécutive rejeta son recours. Elle ajouta que l'article n'était pas basé sur des informations fournies par des fonctionnaires du PAM et que le Programme avait protesté auprès du quotidien concerné.

Le 1^{er} décembre 1997, le requérant saisit le Comité de recours de la FAO. Dans son rapport du 16 décembre 1999, celui-ci conclut que, compte tenu du type d'engagement du requérant, il n'était pas nécessaire d'en motiver le non-renouvellement. Tout en relevant que le bien-fondé du motif invoqué pour justifier la décision -- un comportement inacceptable -- n'avait pas été établi, il n'en recommandait pas moins le rejet du recours pour défaut de fondement. Dans une lettre du 1^{er} mars 2000, le Directeur général de la FAO fit sienne cette recommandation, qui est la décision attaquée par le requérant.

B. Citant la jurisprudence du Tribunal, le requérant fait valoir que l'Organisation est tenue de motiver le non-renouvellement de son contrat. C'est à la FAO que revient la charge de la preuve. Le seul motif fourni est celui de son «comportement inacceptable», qui a consisté à envoyer une lettre «de menaces» au fonctionnaire en Afghanistan; or le Comité de recours a estimé que ce motif n'était étayé par aucune preuve. A son avis, l'Organisation a mal interprété sa lettre : il n'a pas menacé son destinataire physiquement, mais l'a simplement menacé d'engager des poursuites judiciaires. Qui plus est, les enquêteurs du BII ont conclu que rien ne prouvait qu'il y ait eu comportement répréhensible. Il ne voit donc pas pourquoi son contrat n'a pas été renouvelé.

L'article paru dans le quotidien l'a placé dans une situation délicate et constituait un acte de diffamation. On pouvait en effet l'identifier en lisant l'article et il était clair que les fuites provenaient d'une «personne bien informée» souhaitant le faire apparaître «sous un jour défavorable». Le PAM devait «assumer les conséquences» des actes des responsables de ces fuites. Citant le jugement 361 (affaire Schofield), il prétend que l'administration a le devoir de prendre soin des membres de son personnel, de se soucier de «leur dignité et de leur réputation et ne pas les placer sans nécessité dans une situation personnelle pénible». En laissant les informations en question parvenir à la connaissance du journal, le PAM a failli à cette obligation à son égard.

Il demande l'annulation de la décision attaquée, sa réintégration, des intérêts sur ses arriérés de traitement, des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 100 000 dollars des Etats-Unis et des dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait valoir que les services du requérant ont cessé à la date d'expiration de son engagement de durée déterminée, conformément à l'article 302.907 du Règlement du personnel et au paragraphe 305.5123 du Manuel de la FAO. Aux termes de ces deux dispositions, les engagements de durée déterminée prennent fin automatiquement et aucun préavis n'est nécessaire; ces dispositions étaient incorporées dans les termes et conditions d'engagement du requérant qui les a acceptées en signant sa lettre d'engagement. Or il n'en a pas moins reçu un préavis de trois mois et a été informé des raisons valables qu'avait l'Organisation de ne pas renouveler son contrat. Le requérant ne s'était en effet pas montré à la hauteur des normes de conduite exigées des fonctionnaires internationaux et s'était révélé inapte à continuer d'exercer des fonctions auprès du PAM. Il avait eu la possibilité d'être entendu avant que la décision attaquée ne soit prise.

En concluant qu'il n'existait pas de preuve satisfaisante des allégations portées contre le requérant, les enquêteurs ne faisaient référence qu'aux allégations liées à l'exercice de ses activités professionnelles. Ces conclusions ne concernaient pas la lettre adressée par le requérant au fonctionnaire en Afghanistan. Il est incontestable qu'il a écrit cette lettre. Une «lecture raisonnable» amène à conclure que le ton de cette lettre est dans son ensemble menaçant.

L'Organisation considère que la demande du requérant visant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral, en l'occurrence «diffamation et placement dans une situation embarrassante» est irrecevable; le requérant n'a pas attaqué une décision administrative sur ce point et n'a donc pas épuisé dans les délais les voies de recours internes mises à sa disposition. Le non-renouvellement de son contrat n'est aucunement lié à la publication de l'article dans le quotidien. De plus, l'Organisation ne saurait être tenue pour responsable de cette publication. Le requérant n'a pas démontré que la situation personnelle pénible dans laquelle il s'est trouvé découlait d'une quelconque décision administrative prise par un fonctionnaire du Programme ni même par aucune autre personne liée à son affaire ou aux questions abordées dans l'article de presse. Cet article a été publié à un moment où l'Organisation avait levé les accusations de faute professionnelle qui pesaient sur lui et elle n'aurait donc pas divulgué les informations contre lesquelles il proteste.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa demande de dommages-intérêts pour diffamation est recevable. Il considère qu'il découle de la jurisprudence que, si la décision attaquée est tenue pour illégale, les circonstances de l'affaire peuvent «exercer une influence sur la réparation». Il relève qu'aucune communication écrite entre le PAM et la rédaction du quotidien n'a été produite, et il en conclut que le Programme ne l'a défendu que de façon officieuse et insuffisante.

Il s'inscrit en faux contre l'opinion du Comité de recours selon laquelle le non-renouvellement de son contrat n'a pas à être motivé. Il affirme que cela est manifestement contraire à la jurisprudence du Tribunal, qui se fonde sur les principes généraux du droit et prévaut par conséquent sur les dispositions du Statut du personnel.

Selon lui, en le disculpant de toute «faute professionnelle», les enquêteurs l'ont également lavé de toute accusation de comportement condamnable en ce qui concerne sa lettre au nouveau chef du bureau auxiliaire. Il ressort clairement de la transcription des enregistrements de l'entretien avec les enquêteurs que la lettre a fait partie intégrante des discussions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation insiste sur le fait que le ton général de la lettre laissait sous-entendre à l'évidence des menaces allant bien au-delà de poursuites judiciaires et elle invite le Tribunal à la prendre en compte dans son intégralité. Elle fait remarquer que le non-renouvellement du contrat du requérant ne constituait pas une mesure disciplinaire au sens du Manuel de la FAO. Si elle a décidé de ne pas renouveler le contrat, c'est parce qu'elle considérait l'intéressé comme inapte au service; elle a appliqué sa décision en tenant dûment compte des règles en vigueur et de la jurisprudence du Tribunal.

Elle réfute les allégations du requérant quant à la façon dont elle a réagi à l'article du quotidien et réaffirme qu'il n'y a aucun lien de cause à effet entre la décision de non-renouvellement du contrat et la publication de l'article dans la presse.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été recruté par le Programme alimentaire mondial le 9 novembre 1992, en qualité de spécialiste des crises, avec le grade P.3, à Mazar-i-Sharif, en Afghanistan. Avant sa mutation au Mozambique, intervenue en août 1996, il a exercé les fonctions de responsable ad interim du bureau auxiliaire de Mazar-i-Sharif entre le 20 mai et le 29 juillet 1996.

2. Le 25 août 1996, un nouveau chef fut nommé au bureau auxiliaire de Mazar-i-Sharif. Ce fonctionnaire rédigea par la suite, à l'intention du bureau de pays en Afghanistan, un rapport sur la gestion du bureau auxiliaire par le requérant, dans lequel il indiquait que ce dernier avait approuvé un nombre excessif de projets «vivres-contre-travail» et que les projets étaient mal gérés.

3. Le 7 octobre 1996, le requérant écrivit au chef du bureau auxiliaire (qu'il n'avait jamais rencontré) la lettre suivante :

«Cher collègue,

Il a été porté à ma connaissance que vous vous étiez lancé dans une campagne contre ma réputation et ma carrière. Si cela est vrai, je me demande pourquoi vous souhaitez vous faire un ennemi puissant en ma personne. Vous devez être mal conseillé, puisque vous sous-estimez mes capacités de réaction.

Vous devriez vous demander : pourquoi faut-il que j'éveille l'hostilité d'Ali ? Que vais-je gagner en disant du mal de ce dernier ? Qui suis-je pour juger le travail d'Ali ? Quel pourrait être le résultat d'une confrontation avec quelqu'un que vous n'avez jamais rencontré et qui peut être soit très gentil, soit très méchant ? En raison des viles allégations que vous avez proférées à mon encontre, combien de mes amis personnels allez-vous vous aliéner dans un pays aussi dangereux que l'Afghanistan ?

J'attends toujours les preuves concluantes des allégations formulées dans votre rapport d'investigation. Il est probable que je n'y réagirai pas, mais vous pouvez être assuré que, si vous êtes imprudent, je vous poursuivrai pour fausse déclaration et diffamation. De plus, si vous ne cessez pas immédiatement vos insinuations, il pourrait en

résulter des affrontements très désagréables. Si je vous avertis, c'est que je ne souhaite pas en arriver inutilement à une lutte sanglante. Veuillez également conseiller à [X] de s'abstenir de proférer des insinuations infondées.

Vous pourriez bâtir votre propre royaume sans remettre en question mon intégrité. Vous pourriez réduire ou modifier l'orientation du programme sans m'insulter. Je vous demande de vous concentrer sur votre travail plutôt que de critiquer quelqu'un qui a déjà quitté le programme afghan.

Je vous prie d'avoir la sagesse de ne pas vous lancer dans une guerre dévastatrice dont vous ne sortirez jamais vainqueur. Et si vous êtes de ceux qui pensent que tous les gens originaires du tiers-monde sont obligatoirement corrompus, vous avez tort et vous devriez rapidement revoir votre façon de penser.

J'espère que vous saurez éviter ce méchant conflit.

Avec mes considérations distinguées.»

4. Lorsque le siège du PAM reçut une copie de cette lettre, il ordonna au chef du bureau auxiliaire de Mazar-i-Sharif de quitter son lieu d'affectation à la mi-novembre 1996 afin de préserver sa propre sécurité, et le muta ailleurs le 31 janvier 1997. L'Organisation considère que la sécurité est un problème majeur à Mazar-i-Sharif et qu'il est extrêmement difficile, pour les autorités locales, d'offrir un environnement sûr au personnel des Nations Unies. Dans cette région, les milices et les citoyens sont fortement armés.

5. Le Bureau d'investigation et d'inspection (BII) a enquêté sur les allégations portées à l'encontre du requérant et sur la lettre du 7 octobre 1996. Des investigations ont été menées pendant deux jours, les 26 et 27 janvier 1997. Elles ont pris la forme d'un entretien avec le requérant, auquel ont participé le directeur du BII et deux autres fonctionnaires. Avant le début de cet entretien, le requérant a eu la possibilité de répondre par écrit à une série de questions. Il a rejeté l'ensemble des allégations.

6. Résumant l'entretien, le directeur du BII a déclaré que cette rencontre avait essentiellement pour but de vérifier si le requérant avait ou non tiré un bénéfice personnel de l'un ou l'autre des aspects de son travail pour le PAM, sous la forme de pots-de-vin ou en vendant des produits alimentaires en échange d'espèces. Il a déclaré que les enquêteurs avaient constaté qu'aucune preuve satisfaisante des allégations proférées n'avait été apportée et qu'ils avaient accepté les dénégations du requérant concernant l'ensemble des accusations portées contre lui. Il a précisé qu'il n'y aurait pas de long rapport et qu'aucune mesure disciplinaire ne serait prise à l'encontre de l'intéressé.

7. S'agissant de la lettre, le directeur du BII a déclaré que ce type de comportement ne correspondait pas à ce que l'on attendait d'un fonctionnaire international. Il a précisé : «Vous n'avez pas à écrire des lettres de menaces aux gens, surtout lorsqu'ils se trouvent dans une zone en état de guerre, et ... vous avez vécu longtemps là-bas, vous faites valoir que vous y avez beaucoup d'amis qui peuvent être très dangereux, et vous déclarez que vous êtes vous-même une personne très dangereuse. ... Lorsque nous avons lu ce texte, nous avons tous pensé qu'il était effectivement particulièrement menaçant».

8. Le 28 janvier 1997, le requérant écrivit des lettres d'excuses au chef du bureau auxiliaire de Mazar-i-Sharif et à l'autre personne mentionnée dans la lettre.

9. La teneur de l'entretien fut examinée au siège du PAM et, le 14 avril 1997, le directeur des ressources humaines du Programme écrivit au requérant pour lui dire que le fait d'écrire une lettre de menaces à un collègue constituait un comportement inacceptable de la part d'un fonctionnaire international et que son engagement de durée déterminée, qui devait expirer le 31 juillet 1997, ne serait pas renouvelé.

10. Le 2 juin 1997, le requérant forma recours auprès de la Directrice exécutive du PAM contre le non-renouvellement de son contrat. Il mentionna également un article publié le 22 février 1997 dans un quotidien britannique qui, alléguait-il, le diffamait. Le 28 juillet 1997, son recours fut rejeté pour défaut de fondement par la Directrice exécutive. Le requérant saisit alors le Comité de recours de la FAO le 1^{er} décembre 1997, et celui-ci rendit son rapport le 16 décembre 1999, recommandant lui aussi le rejet du recours pour défaut de fondement.

11. Par lettre datée du 1^{er} mars 2000, le Directeur général de la FAO fit sienne la recommandation et rejeta le recours. Telle est la décision attaquée.

12. En l'espèce, le requérant a été informé, avec un préavis de trois mois, que son contrat ne serait pas renouvelé. Le motif invoqué était que l'envoi d'une lettre de menaces à un collègue constituait un comportement inacceptable de la part d'un fonctionnaire international.

13. La décision de ne pas renouveler un contrat est une décision discrétionnaire sur laquelle l'on ne peut revenir que pour un nombre limité de motifs. Le requérant fait valoir que l'Organisation est tenue de donner les raisons d'un non-renouvellement et que la charge de la preuve lui incombe. Il affirme que la lettre ne contenait pas de menaces physiques; il avait simplement menacé son destinataire d'engager des poursuites judiciaires. Il analyse la lettre ligne par ligne en cherchant à prouver qu'elle n'était pas menaçante.

14. La lettre est reproduite dans son intégralité au considérant 3. De l'avis du Tribunal, son libellé parle de lui-même. L'envoi d'une telle lettre dans une zone qui était de fait en état de guerre et dans laquelle le requérant a passé près de quatre ans, y nouant de nombreux contacts, pouvait être interprété comme une menace et l'Organisation était fondée à voir les choses de cette façon. Même si le requérant avait écrit cette lettre sous le coup de l'émotion, cela n'excusait en rien sa conduite.

15. Le Tribunal considère que le motif invoqué pour ne pas renouveler le contrat du requérant est valable. Rien ne justifie que cette décision soit annulée. La décision de ne pas renouveler le contrat du requérant étant légitime, les demandes de réparation des dommages indirects doivent être rejetées.

16. Les allégations de diffamation du requérant relatives à la publication de l'article de presse ne sont pas dirigées contre une décision administrative attaquée dans un recours adressé à la Directrice exécutive en application des articles 301.111 du Statut du personnel et 303.1311 du Règlement du personnel. Il n'y a pas eu non plus de demande de dommages-intérêts pour tort moral. Les conclusions de la requête sur ce point sont irrecevables, le requérant n'ayant pas épuisé les moyens de recours internes mis à sa disposition.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 27 avril 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2001.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet