

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire BACCACHE

Jugement No 987

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Georges Baccache le 3 novembre 1988, la réponse de la FAO en date du 17 février 1989, la réplique du requérant du 23 mai et la duplique de la FAO datée du 11 août 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VIII du Statut du Tribunal, l'article 301.0913 du Statut du personnel et l'article 302.9033 du Règlement du personnel 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. En 1985, la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Gouvernement du Tchad entreprirent conjointement un projet visant à promouvoir l'agriculture et le développement rural de ce pays.

La FAO nomma le requérant, ressortissant français né en 1930, en qualité d'économiste et d'expert du développement rural à un poste de grade P.5 créé dans le cadre du projet, au titre d'un contrat d'une année commençant le 9 juillet 1986. Ce contrat devait être considéré comme période de stage. Après quelques semaines passées au siège à Rome, le requérant arriva à N'Djamena, au Tchad, le 4 août.

Des problèmes surgirent presque immédiatement dans les rapports du requérant avec certains autres fonctionnaires, dont plusieurs lui reprochèrent son comportement autoritaire. Par une lettre du 10 septembre 1986, son supérieur hiérarchique, le coordonnateur du projet, le pria de s'en tenir aux activités qui lui avaient été assignées et dont la liste lui fut à nouveau précisée. Par une note du 20 octobre adressée au coordonnateur, le requérant exposa ses nombreux sujets de grief et critiques. Dans sa réponse du 24 octobre, son supérieur lui fit observer qu'il ne s'acquittait pas de toutes ses tâches et lui enjoignit de mettre fin à la polémique qu'il avait engagée.

Par une lettre datée du 11 novembre 1986, le directeur de la Division des opérations agricoles (AGO) au siège rappela au requérant le devoir de tout fonctionnaire d'être en bons termes avec ses collègues et l'invita à exécuter les tâches qui lui avaient été attribuées et à présenter son rapport d'arrivée. Le requérant soumit alors le rapport qui lui était réclamé. Dans une note du 17 novembre qu'il adressa au siège, le coordonnateur du projet fit les observations suivantes au sujet du rapport : le requérant s'était exclusivement consacré au travail sur micro-ordinateur et à des querelles; il refusait de remplir ses tâches; il ne s'intégrait pas dans l'équipe et il ne proposait aucun plan de travail valable. Le 12 décembre, le directeur d'AGO écrivit au requérant pour lui faire part de ces critiques et le sommer de rédiger un plan complet de travail. Le chef du Service de la formation et des études sur les politiques de développement (ESPT) se rendit au Tchad en janvier 1987, eut une entrevue avec le requérant et fit un rapport défavorable à son sujet au directeur d'AGO.

Par une lettre du 9 mars 1987, le directeur signifia au requérant que ses prestations n'avaient pas été à la hauteur de celles qu'on attendait de lui, que la correspondance au ton agressif qu'il avait produite révélait une insertion difficile dans le projet et qu'il ne restait plus au Directeur général qu'à le licencier. Le directeur de la Division du personnel (AFP) lui envoya un télex daté du 16 mars, lui réitérant les motifs de son renvoi, lui donnant un préavis de trente jours conformément à l'article 302.9033 du Règlement du personnel et mettant fin à son contrat de stage aux termes de l'article 301.0913 du Statut du personnel ainsi libellé :

"En ce qui concerne les membres du personnel qui effectuent une période de stage ... le Directeur général peut à tout moment mettre fin à leur engagement s'il apparaît que cette mesure est dans l'intérêt de l'Organisation."

Un administrateur du personnel écrivit au requérant le 24 mars pour lui confirmer que son engagement prendrait fin le 15 avril. Le requérant adressa un télex daté du 21 mars aux directeurs d'AGO et d'AFP ainsi qu'une lettre datée du 3 avril au directeur d'AGO, dans lesquels il formulait ses protestations. Il quitta le service le 15 avril.

Le requérant forma recours devant le Directeur général le 7 juin. Le Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances l'ayant informé par lettre du 6 août que le Directeur général avait rejeté son recours, il interjeta appel en date du 5 octobre 1987 devant le Comité de recours. Dans son rapport du 25 mai 1988, le Comité recommanda à l'unanimité de rejeter son appel et, par une lettre datée du 11 août 1988 et qui est la décision contestée, le Directeur général informa le requérant qu'il avait fait sienne cette recommandation.

B. Le requérant retrace les faits qui ont abouti à son renvoi. Il soutient que sa nomination avait soulevé un certain mécontentement au sein d'un clan qui avait soutenu un autre candidat et qui souhaitait l'effondrement de sa carrière.

Dans son rapport d'arrivée de novembre 1986, il décrit le travail qu'il avait accompli dans le domaine informatique, à la demande du coordonnateur et du directeur national du projet, et qui, comme le directeur d'AGO lui-même avait dû l'admettre, avait donné des "résultats louables". Mais il révéla dans son rapport la mauvaise gestion du projet, aussi rendit-il les personnes visées par ses critiques encore plus désireuses de se séparer de lui : à partir de ce moment, quoi qu'il fit, il était certain d'être blâmé. Le chef du Service ESPT, qui n'était aucunement chargé du projet au Tchad, n'en fit pas d'évaluation objective et, nourrissant de graves préjugés à l'endroit du requérant, donna aux adversaires de celui-ci de nouveaux motifs de reproches. Les raisons du licenciement exposées dans la lettre du 9 mars 1987 furent forgées de toutes pièces à l'issue d'une simple "discussion" avec le chef d'ESPT. Le représentant résident du PNUD au Tchad fut consterné par le traitement arbitraire qui était réservé au requérant. Il en fut de même pour le ministre de l'Agriculture et du développement rural, qui écrivit au Directeur général le 13 avril 1987 pour lui dire tout le bien qu'il pensait de l'intéressé. Lorsque celui-ci se rendit au siège en juin, il vit plusieurs hauts fonctionnaires qui soutinrent son point de vue, mais ses ennemis mirent tout en oeuvre pour que ses tentatives d'arrangement à l'amiable n'aboutissent pas.

Le requérant soutient que la décision attaquée est entachée de nombreux vices. Tout d'abord, toutes les règles de procédure n'ont pas été régulièrement appliquées. La décision a été prise avant qu'il ait eu la possibilité de réfuter les accusations portées contre lui et, comme l'a dit le Comité de recours, il aurait dû être averti du mécontentement causé par son travail. Le Directeur général n'a pas tenu compte des réalisations à son actif. Le requérant a été victime d'un parti pris et il en donne de nombreux exemples. Il y avait constamment deux poids et deux mesures, en ce sens qu'on lui appliquait la règle dans toute sa rigueur, alors qu'un traitement empreint d'indulgence était réservé aux autres. La décision a été prise dans un esprit de vengeance personnelle en vue de lui nuire et de le discréditer.

Il demande : 1) l'annulation de la décision contestée; 2) sa réintégration dans son poste antérieur ou dans un autre poste approprié à ses qualifications ou, sinon, une indemnisation équivalant à trois ans de rémunération; 3) un rappel de traitement pour la période allant du 15 avril 1987 à la date de sa réintégration, avec intérêt au taux de 12 pour cent par an; 4) un accroissement de son traitement de manière que le montant corresponde au traitement prévu pour un poste D.1, échelon 1, à titre de récompense pour le travail qu'on lui a demandé d'accomplir et qu'il a effectué en dehors de ses attributions; 5) le remboursement de ses frais de voyage à destination du siège et du coût de son séjour à Rome du 10 au 19 juin 1987; 6) le versement d'une somme de 15.000 francs français pour couvrir les frais de transport, à partir du Tchad, de 1.500 kilos de bagages par fret aérien; 7) le versement d'une indemnité équivalant à une année de salaire pour le tort subi; et 8) le montant de 40.000 francs français pour les dépens.

Il prétend qu'une procédure orale est nécessaire pour qu'on puisse procéder à l'audition de témoins qui établiront la preuve du traitement injuste dont il a été l'objet.

C. Dans sa réponse, la FAO donne sa propre version des faits, en soulignant que, dans sa requête tout comme dans son travail au Tchad, le requérant place ce qui est accessoire et sans objet avant ce qui est essentiel.

Les seules questions à trancher en droit sont de savoir si le Directeur général était autorisé à licencier le requérant et s'il a agi conformément aux règles en vigueur. Le Directeur général était habilité, aux termes de l'article 301.0913 du Statut du personnel, à mettre fin à l'engagement d'une personne qui effectuait une période de stage "à tout moment" s'il apparaissait que cette mesure était "dans l'intérêt de l'Organisation". Le Directeur général s'est résolu à prendre cette décision sur la foi de l'appréciation du travail effectuée par le supérieur hiérarchique du requérant, des renseignements fournis par le chef du Service ESPT et de l'évaluation technique du seul travail accompli par l'intéressé et qui avait consisté en un simple rassemblement de données. La décision fut dûment notifiée au requérant par le télégramme daté du 16 mars 1987. Le directeur d'AGO lui avait déjà exposé, dans sa lettre du 9 mars, les motifs du renvoi envisagé, qui étaient les défaillances contre lesquelles on l'avait mis en garde précédemment, à savoir son comportement peu coopératif et son manque de rendement. On ne lui a pas dénié le

droit d'être entendu, et il a eu, en fait, de multiples occasions de répondre aux critiques qui lui avaient été adressées. Il a été en mesure d'exprimer son point de vue au chef du Service ESPT et, à nouveau, dans son télex adressé le 21 mars aux directeurs des divisions AGO et AFP et dans sa lettre du 3 avril au directeur d'AGO. Son renvoi n'a pas été décidé dans un esprit de vengeance et, d'ailleurs, il n'apporte aucune preuve montrant que tel aurait été le cas. Ses autres allégations sont le fruit d'une imagination trop fertile.

L'audition de témoins qu'il réclame ne servirait qu'à lui donner l'occasion de formuler des griefs sans objet.

D. Dans sa réplique, le requérant discute en détail certaines questions de fait, développe ses moyens et cherche à réfuter ceux de l'Organisation. Selon lui, le Directeur général n'a pas agi dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation puisque sa décision ne répondait pas aux intérêts de l'Organisation et ne satisfaisait pas à la condition prévue à l'article 301.0913 du Statut du personnel. Il s'agissait d'un acte de malveillance qui constituait donc un détournement de pouvoir. La décision était fondée sur un rapport partial émanant du chef du Service ESPT et sur des critiques tout aussi arbitraires et injustifiées du supérieur hiérarchique du requérant. On peut voir une autre preuve de la malveillance manifestée à son endroit et de la conspiration dirigée contre lui dans le fait qu'il n'a pas été averti en temps utile des motifs de son renvoi éventuel et n'a pas eu la possibilité de se défendre par écrit avant que la décision ait été prise. C'est d'ailleurs là le point même contre lequel il a protesté dans son télex du 21 mars et dans sa lettre du 3 avril 1987 adressés au siège. Il maintient ses conclusions. Il réclame en outre 5.214 dollars des Etats-Unis à titre de dédommagement pour les jours de congé annuel accumulés.

E. Dans sa duplique, la FAO soutient que la réplique du requérant ne fait qu'obscurcir les questions de fait à prendre en compte et n'enlève rien à la force de ses arguments, qu'elle développe. L'objet de la requête étant de contester le licenciement, les qualifications professionnelles de l'intéressé sont sans rapport avec le sujet : le fait est qu'il ne les a pas exercées dans le but de remplir les tâches qui lui avaient été assignées en vertu de son contrat d'engagement mais a préféré accomplir le travail qui lui plaisait davantage. Le Directeur général a régulièrement mis fin à l'engagement du requérant, dans l'intérêt de la FAO tel qu'il le concevait. Le requérant a reçu plusieurs avertissements - dont le premier remonte déjà au 10 septembre 1986 - que ses prestations n'étaient pas à la hauteur. Son droit d'être entendu a également été respecté. La conclusion supplémentaire qu'il formule dans sa réplique est tardive et de toute manière dénuée de fondement car les prestations auxquelles il avait droit ont été calculées correctement.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été nommé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en qualité d'expert en évaluation et préparation de projets et d'économiste affecté à un projet, No 83/021, au Tchad. Son lieu de travail était N'Djamena. Il avait un contrat de durée déterminée d'un an, qui correspondait à une période de stage. Son contrat est entré en vigueur le 9 juillet 1986 et, après un court séjour au siège de la FAO, il a rejoint son lieu de travail le 4 août 1986.

Avant l'expiration de la période de stage, un télex du 16 mars 1987 dont le requérant a eu communication le lendemain l'a informé qu'il était mis fin à son engagement et que la décision prendrait effet trente jours après la réception du télex. Le Directeur général de la FAO a confirmé cette décision, à l'issue d'un recours interne, par la décision attaquée du 11 août 1988.

2. La décision du 16 mars 1987 fait référence à l'article 301.0913 du Statut du personnel qui se lit comme suit :

"En ce qui concerne les membres du personnel qui effectuent une période de stage ... le Directeur général peut à tout moment mettre fin à leur engagement s'il apparaît que cette mesure est dans l'intérêt de l'Organisation."

La mesure prise à l'encontre du requérant a pour motif une insuffisance professionnelle. Un tel grief peut être regardé comme une mesure prononcée dans l'intérêt de l'Organisation. Le Directeur général disposant d'un pouvoir étendu en la matière, le Tribunal ne censurera la décision attaquée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle 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 encore tire du dossier des conclusions manifestement inexacts.

Le requérant soutient, d'une part, que la décision de licenciement est intervenue en violation du principe du droit d'être entendu et, d'autre part, qu'elle est injustifiée.

3. Sur le premier point, si le licenciement d'un stagiaire pour insuffisance professionnelle n'a pas, par lui-même, le caractère d'une sanction disciplinaire, il constitue une mesure tenant à la personne de l'intéressé. En vertu du principe général du respect des droits de la défense, toute exclusion ne peut intervenir qu'après que l'intéressé a été informé de l'intention de l'Organisation de mettre fin à son stage et des motifs invoqués.

Cette communication doit être antérieure à la date de notification de la décision de licenciement et non à la date d'effet de celle-ci. Le délai de trente jours qui fixe la date d'effet de la mesure ne peut être pris en considération, car il ne s'agit que d'une simple mesure d'application matérielle. Le requérant a appris le 17 mars 1987 qu'il était licencié. C'est donc avant cette date que les droits de la défense du requérant devaient être respectés.

4. La FAO produit deux lettres dont la première, signée au nom du directeur de la Division des opérations agricoles, a été adressée au requérant le 9 mars 1987. Elle énumère brièvement les faits reprochés au requérant.

Même si ce document est antérieur à la décision de licenciement, le requérant soutient, ce que l'Organisation ne conteste pas, qu'il ne lui est parvenu que le 19 mars 1987, soit postérieurement à la rupture des relations contractuelles.

Quelques jours plus tard, le 24 mars 1987, une seconde lettre confirmant le télex du 16 mars a été adressée au requérant, cette fois par un administrateur du personnel.

Ces deux lettres reçues postérieurement à la décision de licenciement n'ont pas permis au requérant de présenter une défense utile.

5. Pour soutenir que les droits de la défense n'ont pas été violés, l'Organisation fait également état de faits antérieurs qui, selon elle, démontrent que le requérant n'ignorait pas que sa situation était, pour le moins, précaire.

Le Tribunal admet qu'aucune formule spéciale n'est exigée en une telle matière : c'est une question d'espèce. Mais la charge de la preuve appartient à l'Organisation, qui doit démontrer que le fonctionnaire ne pouvait raisonnablement ignorer qu'il était sous le coup d'une menace de licenciement.

Certes, les différents documents produits par la FAO démontrent que les rapports entre l'Organisation et le requérant n'étaient pas excellents. Mais ils ne permettent pas de conclure que le requérant était dans une situation telle qu'il lui appartenait de prendre l'initiative de formuler une défense en vue d'éviter une résiliation de son contrat. Le dernier document produit par la FAO et figurant au dossier est daté du 12 décembre 1986, antérieur de trois mois à la décision attaquée, et ne peut être considéré comme une communication de griefs ayant pour effet de mettre le requérant en demeure de présenter sa défense.

Il est significatif d'ailleurs que le Comité de recours, qui pourtant a rejeté le recours interne présenté par le requérant, a tenu à indiquer :

"Hors le cas de l'espèce, le Comité recommande que soient examinées les procédures d'évaluation des fonctionnaires en période d'essai afin de s'assurer que ceux-ci puissent prendre connaissance de toute évaluation faite à leur égard et présenter leurs commentaires avant que des décisions ne soient prises par l'Organisation."

6. L'ensemble de ces faits démontre que la décision mettant fin au stage a été prise en violation des droits de la défense. Elle est donc irrégulière. En conséquence, le Tribunal n'a pas à rechercher si le second moyen présenté par le requérant est fondé.

7. En application des dispositions de l'article VIII de son Statut, le Tribunal n'annulera pas la décision attaquée, car le terme normal non seulement du stage mais également du contrat est expiré. Il se bornera à condamner l'Organisation à verser au requérant une indemnité pour le préjudice matériel subi. Sans tenir compte de l'ensemble des demandes pécuniaires présentées par le requérant, dont certaines sont d'ailleurs irrecevables et d'autres manifestement exagérées, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en condamnant l'Organisation à verser au requérant une indemnité forfaitaire totale de 50.000 francs français. Cette somme portera intérêt au taux de 10 pour cent par an à compter du 16 avril 1987.

8. L'Organisation versera au requérant 4.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La FAO versera au requérant 50.000 francs français, avec intérêt au taux de 10 pour cent par an du 16 avril 1987 à la date de paiement.
2. La FAO paiera au requérant 4.000 francs français à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions est rejeté.

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 23 janvier 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner