

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaire WILLIAMS

Jugement No 1128

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. James Williams le 28 septembre 1990 et régularisée le 8 octobre 1990, la réponse de la FAO datée du 25 janvier 1991, la réplique du requérant du 15 mars, la lettre du requérant datée du 15 mars et la duplique de la FAO en date du 6 mai 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 301.014 du Statut du personnel de la FAO, les articles 302.907 et 302.4112 du Règlement du personnel et le paragraphe 305.5123 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, ressortissant des Etats-Unis, entra à la FAO en janvier 1975 en vertu d'un contrat de durée déterminée au grade P.3, en qualité de chargé de programme avec pour affectation Addis-Abeba. Le 1er janvier 1976, il fut promu au grade P.4 et obtint la première d'une série de prorogations de contrat. En 1977, il fut transféré au siège, où il fut nommé chargé de programme sur le terrain en janvier 1980. Il fut transféré de Rome à Addis-Abeba en septembre 1980 en qualité de conseiller auprès du Programme alimentaire mondial (PAM) au grade P.4. Il conserva le même grade lors de ses transferts à Djakarta le 1er septembre 1983, à Quetta (Pakistan) le 3 juillet 1987 et à Islamabad le 10 décembre 1987. Son contrat de durée déterminée a expiré le 31 décembre 1988.

Les rapports d'appréciation du requérant ont toujours été favorables jusqu'en 1983, lorsque son supérieur au siège remit en question son efficacité en Ethiopie. Une enquête fut menée, à l'issue de laquelle il fut démis de ses responsabilités en tant que chef responsable en Ethiopie et privé de deux augmentations normales de traitement successives. Dans une lettre datée du 2 avril 1985 adressée au requérant, le directeur exécutif du Programme déclara que ses explications étaient "globalement" acceptables et décida d'en rester là et de rétablir ses augmentations de traitement.

Dans une lettre du 4 février 1987, le directeur du personnel du Programme pria le requérant de s'expliquer sur "son manquement manifeste aux règles en vigueur" concernant le congé dans les foyers. Dans sa réponse du 10 mars 1987, le requérant expliqua les circonstances dans lesquelles il avait été amené à modifier ses projets de voyage et se déclara désolé d'avoir donné une "impression injustifiée" de laxisme au regard des règles.

Dans une conversation téléphonique du 3 décembre 1987, le directeur du personnel enjoignit le requérant de quitter Quetta immédiatement et de se rendre au bureau du PAM d'Islamabad. Il s'ensuivit un échange de correspondance avec le directeur au cours duquel le requérant demanda des explications au sujet de sa mutation soudaine du bureau de Quetta, qu'il dirigeait depuis cinq mois à peine. Dans une lettre du 7 octobre 1988, le directeur fit état d'une plainte officielle des autorités indonésiennes concernant ses "activités en dehors du service le mettant en relation avec des citoyens indonésiens et d'autres personnes", que ces mêmes autorités jugeaient choquantes, ainsi que d'un rapport des services de sécurité de l'Etat à Quetta concernant son "association jugée indésirable avec certaines personnes". Le directeur l'informait qu'en raison de sa "conduite insatisfaisante" dans les deux pays et de ses résultats irréguliers au travail son engagement ne serait pas renouvelé.

Le requérant quitta l'Organisation le 31 décembre 1988, à l'expiration de son contrat de durée déterminée, et forma un recours le 4 janvier 1989 devant le Directeur général contre le non-renouvellement de son contrat. Un Sous-Directeur général rejeta sa demande le 9 mars 1989 au nom du Directeur général et le requérant se pourvut devant le Comité de recours le 2 juin 1989. Dans son rapport du 20 février 1990, le Comité qualifia de "négligente et inappropriée" l'attitude de l'administration tant en ce qui concerne le rapport de la police indonésienne que le

transfert du requérant de Quetta à Islamabad, mais recommanda néanmoins que son recours soit rejeté. Par une lettre du 27 juin 1990, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général accepta la recommandation du Comité.

B. Le requérant soutient que le non-renouvellement de son contrat à l'issue de treize années de service constitue un détournement de pouvoir. Les raisons avancées par l'Organisation sont pour certaines exagérées, pour d'autres erronées ou non fondées. Il semble que des membres de l'administration aient fait de lui, en tant que "Noir américain", une victime de leurs préjugés raciaux. Si une décision de ne pas renouveler un engagement relève du pouvoir d'appréciation, il ne s'ensuit pas qu'elle puisse être arbitraire.

La lettre du directeur du personnel du 7 octobre 1988 fondait le non-renouvellement de l'engagement sur la conduite insatisfaisante de l'intéressé dans deux pays et sur ses résultats irréguliers au travail. Les accusations quant à sa conduite s'appuient sur deux rapports de police, l'un établi à Djakarta en 1987 et l'autre à Quetta au début de 1988. Si le premier a déterminé son transfert de Quetta à Islamabad et que l'un et l'autre semblent avoir pesé lourdement sur la décision de ne pas renouveler son contrat, il n'en a pas eu pour autant connaissance, jusqu'à ce qu'il ait reçu la lettre du 7 octobre 1988 notifiant le non-renouvellement.

Pendant les neuf mois consécutifs à son transfert précipité de Quetta, il n'a pas été informé des raisons de son transfert et n'a pas eu non plus les moyens de prouver son innocence. En fait, l'administration refuse toujours de lui communiquer copie des rapports de police, bien qu'elle lui ait permis de les voir dans un bureau du PAM, à Rome, six mois avant que son engagement ne prenne fin.

Le rapport indonésien, qui repose sur de simples oui-dire, allègue que le requérant aurait fait du proxénétisme, se serait associé avec des individus louches, aurait eu une attitude insultante à propos des croyances religieuses des Indonésiens, et ainsi de suite. Or l'administration n'a ni vérifié ces accusations ni invité l'intéressé à y répondre. En vérité, elle les lui a dissimulées longtemps après son départ, en violation manifeste de son droit d'être entendu. Le requérant demande que ces accusations soient vérifiées et qu'il puisse y répondre.

Pour ce qui concerne la qualité du travail du requérant, la FAO a omis de tenir compte des rapports officiels d'appréciation le concernant, qui étaient en général élogieux. Elle a isolé une phrase du rapport de 1986 et a fait grand cas de remarques formulées dans le rapport de 1983 par un fonctionnaire supérieur du siège qui n'était pas au fait de ses résultats et dont l'opinion prenait le contre-pied de celles de ses chefs de service sur le terrain. Son travail au cours des six mois passés en Indonésie et des dix-huit mois au Pakistan n'a fait l'objet d'aucun rapport et, comme le Comité de recours l'a fait observer, le PAM n'a donné aucune explication satisfaisante à ce sujet.

Il relève une preuve supplémentaire d'intention malveillante dans le fait que la FAO a ravivé des critiques sur ses résultats datant de 1983, lorsqu'il était à Addis-Abeba : le requérant s'était alors justifié de manière assez convaincante aux yeux du directeur exécutif pour que celui-ci considère l'incident comme clos.

Quant à son congé dans les foyers en 1986, le requérant affirme avoir respecté toutes les règles et ce n'est que par une déformation grossière des faits que l'on peut trouver dans sa conduite un manque de dévouement au Programme.

L'Organisation a constamment cherché à ternir sa réputation.

Il demande que le Tribunal annule la décision contestée, ordonne sa réintégration et lui alloue une indemnité pour compenser la perte subie en matière de traitement et de droits à pension. Il réclame 10.000 dollars des Etats-Unis en réparation du tort moral.

C. La FAO déclare dans sa réponse que la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant était fondée non sur un fait isolé mais sur une appréciation globale de sa carrière. Pendant qu'il était en Ethiopie, ses fonctions de chef hiérarchique ont dû lui être retirées avant que la situation ait pu être réglée. Alors qu'il était en poste à Djakarta, il rentra d'un congé dans les foyers avec neuf jours de retard; cet incident, bien qu'étant "clos", était la preuve néanmoins d'une "conduite très critiquable" de la part du requérant. Son chef hiérarchique à Quetta lui adressa deux notes de service pour lui reprocher son manque de ponctualité et la rareté de ses visites aux camps de réfugiés.

S'il est vrai que de nombreux incidents n'auraient pas normalement été à nouveau évoqués, les rapports officiels des autorités indonésiennes et pakistanaises, adressés par la voie diplomatique, appelaient un réexamen de son cas. Le

rapport de la police indonésienne parlait d'un "acte d'adultère avec une femme employée par le PAM à Djakarta ayant conduit au divorce de celle-ci" et l'accusait de diriger un "groupe religieux" pratiquant la "liberté sexuelle". Aux termes du rapport de police de Quetta, le requérant aurait été souvent aperçu pendant les heures de travail dans les locaux de l'Université du Baloutchistan en compagnie de membres d'un "mouvement dissident". Les critiques formulées par deux gouvernements hôtes à propos de sa conduite constituent "un commencement de preuve" d'un état de choses fort préoccupant. L'Organisation ne pouvait que les considérer comme justifiées.

Comme le Tribunal l'a déclaré, une longue période de service ininterrompu accomplie en vertu de contrats de durée déterminée peut légitimement susciter l'attente d'un renouvellement, quoi que disposent l'article 302.4112 du Règlement du personnel et le paragraphe 305.5123 du Manuel. Cependant, pris dans leur ensemble, les exemples réitérés de comportement équivoque du requérant au cours de toute sa carrière traduisaient un mépris du Statut et Règlement du personnel de la FAO qui est en contradiction avec une telle attente.

Ses allégations de discrimination raciale ne sont pas étayées par la moindre preuve et n'ont, de toute façon, aucune pertinence.

La FAO a notifié au requérant le non-renouvellement de son engagement avec le préavis qui convient, elle a précisé les raisons de cette décision, et a respecté les droits de la défense.

D. Dans sa réplique, le requérant dénonce des inexactitudes et des incohérences dans la réponse de la FAO et développe ses allégations touchant le détournement de pouvoir, le non-respect de son droit d'être entendu et la méconnaissance de faits essentiels. Il allègue que le licenciement d'un membre du personnel de la catégorie des services organiques exige un préavis de trois mois, qui n'a pas été observé dans son cas.

Bien que l'Organisation prétende que les rapports de police doivent être considérés comme exacts, le représentant du PAM à Djakarta, qui a transmis le rapport indonésien au siège, rejette l'accusation selon laquelle le requérant aurait repris d'un ancien fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement l'exploitation d'un réseau de prostitution.

En ce qui concerne le rapport de Quetta, il nie catégoriquement s'être jamais rendu sur le campus de l'Université du Baloutchistan ou avoir sciemment fréquenté des dissidents politiques. Son travail lui a valu l'éloge de fonctionnaires supérieurs du PAM sur le terrain; le représentant du Programme au Pakistan a écrit en 1988 qu'il était "très favorablement impressionné par le travail de M. Williams", que celui-ci s'entendait bien avec les autres membres du personnel et que de hauts fonctionnaires du gouvernement au Baloutchistan avaient "tenu des propos élogieux" à son sujet. On peut donc se demander si ce n'est pas la raison pour laquelle l'Organisation n'a pas établi de rapport d'évaluation en 1987 et 1988.

Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient qu'elle a déjà amplement discuté l'affaire au fond : la décision de ne pas renouveler le contrat de durée déterminée du requérant était justifiée par sa conduite inacceptable à la lumière de la "présomption accablante de comportement répréhensible" contenue dans les deux rapports de police - quelles que soient les inexactitudes qu'ils comportent. Elle rejette les allégations d'incohérences formulées par le requérant et s'étend sur deux questions de procédure, à savoir : quand aurait-elle dû le laisser accéder aux rapports ? Et aurait-elle dû vérifier la teneur des rapports ? Elle l'a invité à prendre connaissance des rapports au cours de la procédure de recours interne et a ainsi respecté son droit d'être entendu. Elle n'a pas le pouvoir de mener des enquêtes dans un pays hôte; elle est tenue, de même que son personnel, de faire preuve d'une très grande discrétion.

CONSIDERE :

1. Ainsi qu'il ressort des faits relatés plus haut sous A, le requérant est entré au service de la FAO en 1975 en vertu d'un contrat de durée déterminée au grade P.3 à Addis- Abeba. En 1976, il a été promu au grade P.4 et a obtenu le premier renouvellement d'un contrat qui devait être prorogé à plusieurs reprises. Après un passage au siège de 1977 à 1980, il a été transféré de nouveau à Addis-Abeba en septembre 1980 en qualité de conseiller auprès du Programme alimentaire mondial (PAM), en septembre 1983 à Djakarta, en juillet 1987 à Quetta (Pakistan), où il avait la charge du bureau local du PAM, et en décembre 1987 à Islamabad.

Par lettre du 7 octobre 1988, le directeur du Bureau du personnel et des services administratifs du PAM l'a informé

que son engagement ne serait pas renouvelé. En conséquence, il a quitté l'Organisation à l'expiration de son engagement, le 31 décembre 1988. Sur ce, il a entamé une procédure de recours interne qui a abouti à la décision contestée du 27 juin 1990, par laquelle le Directeur général rejetait son recours devant le Comité de recours de la FAO contre le non-renouvellement de son engagement.

La question est de savoir si cette décision de ne pas renouveler l'engagement était ou non légale.

Le pouvoir de contrôle du Tribunal

2. L'Organisation n'a pas licencié le requérant pour mauvaise conduite ou services insatisfaisants ou pour toute autre raison. Elle a simplement laissé le contrat expirer selon l'article 302.907 du Règlement du personnel et le paragraphe 305.5123 du Manuel. L'article 302.907 a la teneur suivante :

"Les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination. La cessation de service qui en résulte n'est pas un licenciement au sens du Statut et du Règlement du personnel."

Le paragraphe 305.5123 du Manuel confirme cet article :

"Les titulaires de nominations de durée déterminée ne peuvent 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."

Or, ainsi qu'il ressort du jugement No 675 (affaire Pérez del Castillo), par exemple, une organisation internationale est tenue d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de renouveler un contrat et de prendre une décision en conséquence : bien qu'une telle décision relève du pouvoir d'appréciation, elle ne peut être "arbitraire ou irrationnelle"; "elle doit reposer sur une bonne raison, laquelle doit être communiquée".

Les raisons avancées pour le non-renouvellement

3. La lettre du directeur du personnel du 7 octobre 1988 a fourni au requérant les raisons qui expliquent la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée en concluant un résumé de sa carrière par une référence, notamment, à "sa conduite insatisfaisante dans deux pays différents", à savoir l'Indonésie et le Pakistan.

4. Les faits essentiels s'étaient déroulés de la façon suivante.

Une quinzaine de jours après le transfert du requérant de Djakarta, au début du mois de juillet 1987, le ministère indonésien des Affaires étrangères a convoqué le fonctionnaire responsable du PAM pour lui dire qu'un rapport confidentiel de police avait dénoncé certains aspects de la vie privée du requérant et que le PAM devrait, à l'avenir, choisir son personnel international plus soigneusement et l'inviter à respecter la culture, la religion et les traditions de la population.

Le fonctionnaire responsable du PAM a communiqué à son supérieur, le représentant du PAM en Indonésie, ce qu'on lui avait dit, à la suite de quoi il a été décidé de transférer le requérant, le 10 décembre 1987, de Quetta à Islamabad, en attendant une action éventuelle sur la base des allégations.

Le représentant a demandé une copie du rapport de la police indonésienne au ministère des Affaires étrangères, qu'il a fini par obtenir en janvier 1988. Ce rapport avait été établi par le Département du contre-espionnage et de sécurité de la police d'Etat et exposait ce que le ministère avait dit au fonctionnaire responsable quelque six mois auparavant. Il accusait le requérant, notamment, d'être le meneur d'un groupe à Djakarta qui pratiquait de prétendues "activités religieuses" fondées sur la "liberté sexuelle" et contraires aux traditions religieuses et culturelles de la population du pays.

Entre-temps, en décembre 1987, juste après qu'il eut pris ses fonctions à Islamabad, la FAO avait reçu une copie d'un rapport écrit le concernant, adressé par l'inspecteur général adjoint de la police de Quetta au secrétaire en chef adjoint du ministère de l'Intérieur du Pakistan. Ce rapport l'accusait également de conduite répréhensible, la principale accusation étant qu'il avait été souvent aperçu dans les locaux de l'Université du Baloutchistan les après-midi, en compagnie de membres d'un mouvement politique dissident.

5. D'après le dossier, il semble évident que, indépendamment des accusations contenues dans les deux rapports de police, aucune allégation sur les insuffisances du requérant n'eût pu inspirer une décision de ne pas renouveler son engagement. Bien que la lettre du directeur du personnel en date du 7 octobre 1988 fasse également état de ses "résultats irréguliers" et de sa "conduite dans le travail en trois endroits", ce sont les rapports de police qui ont pesé le plus lourdement sur cette décision, l'Organisation étant soucieuse de protéger sa réputation.

C'est ce qui ressort, par exemple, d'une lettre adressée par le représentant du PAM en Indonésie au directeur exécutif à Rome, le 19 janvier 1988, juste après avoir reçu une copie du rapport de la police indonésienne. Bien qu'il eût relevé certaines "inexactitudes et incohérences" dans le rapport, il concluait en ces termes :

"... les activités et le comportement du fonctionnaire qui ont incité le gouvernement [indonésien] à effectuer cette investigation sont déplorables et ont porté préjudice à l'image des Nations Unies en Indonésie ... J'ai bon espoir que vous prendrez les mesures que vous estimerez appropriées dans ces circonstances afin de maintenir le haut niveau de conduite requis du personnel international du PAM travaillant à l'étranger."

6. Les deux rapports montrent que le requérant avait pour le moins encouru la désapprobation des autorités locales de deux pays, l'Indonésie et le Pakistan. Le rapport indonésien et, peu après, celui de Quetta ont fait naître des doutes dans l'esprit de la FAO sur l'aptitude du requérant à s'adapter aux communautés dans lesquelles il vivait.

L'article 301.014 du Statut du personnel de la FAO a la teneur suivante :

"Les membres du personnel doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux ... Ils doivent, à tout moment, observer la réserve et le tact dont leur situation internationale leur fait un devoir."

Le Tribunal a acquis la conviction, à l'examen du dossier, non seulement que les doutes de l'Organisation au sujet du requérant étaient légitimes, mais aussi que celle-ci était libre de conclure qu'il était inapte à recevoir une nouvelle affectation et, plus précisément, de craindre, si elle lui confiait une nouvelle tâche, qu'il ne pût, ainsi qu'il est tenu de le faire aux termes de l'article 301.014 susvisé, se conduire d'une manière "conforme à [sa] qualité" de fonctionnaire international et avec la "réserve et le tact" voulus.

Il relève du pouvoir d'appréciation d'une organisation internationale de mettre fin à l'emploi d'un fonctionnaire si elle n'a plus confiance en lui et n'est plus certaine qu'il fera honneur à la réputation de son employeur; le Tribunal, quant à lui, n'interviendra pas dans la décision prise par l'Organisation dans l'exercice de ce pouvoir, à moins qu'il ne constate l'existence de vices justifiant l'annulation de cette décision, tels que des vices de procédure, l'omission d'un fait essentiel et le détournement de pouvoir.

Le requérant allègue l'existence de chacun de ces vices et ses allégations sont examinées plus loin.

Les prétendues violations des règles de procédure

7. L'un des deux arguments du requérant invoquant un vice de procédure est que la FAO aurait dû s'assurer de la véracité des allégations formulées contre lui dans les rapports de police.

C'est là une démarche qu'il n'aurait absolument pas été réaliste de demander à l'Organisation d'accomplir dans les circonstances du cas. En effet, la FAO n'a ni les moyens ni le pouvoir de mener, dans les pays où elle a des bureaux, le genre d'enquête qu'auraient exigé les accusations portées contre le requérant. D'une part, il est probable que la police n'autorise pas une organisation internationale à accéder à ses propres dossiers; d'autre part, une telle organisation ne peut pas empiéter sur la juridiction de la police et d'autres autorités nationales compétentes.

8. L'autre objection du requérant à la procédure suivie est que les rapports de police n'ont pas été portés à sa connaissance avant qu'il n'eût reçu la lettre du directeur du personnel, en date du 7 octobre 1988, l'informant de la décision de ne pas renouveler son engagement, et que, par conséquent, il y a eu violation de son droit d'être entendu.

Etant donné, comme on l'a vu plus haut au considérant 2, qu'il ne s'agit pas d'un cas de licenciement, la FAO n'était pas tenue de présenter des accusations formelles contre le requérant, ni de l'inviter à y répondre. La jurisprudence est sur ce point claire et cohérente. Peu importe que l'Organisation ait omis d'informer en détail le requérant de la portée des accusations formulées dans les rapports de police au moment de lui notifier le non-renouvellement de

son engagement : la seule obligation de l'Organisation était d'indiquer les raisons du non-renouvellement, et c'est ce qu'elle a fait par lettre du 7 octobre 1988. Il suffit d'ajouter qu'elle a autorisé le requérant et son représentant à consulter les rapports de police au cours de la procédure de recours interne, de sorte que rien de l'a empêché de se défendre en toute connaissance de cause devant le Comité de recours.

Il faut en conclure qu'il n'y a pas eu violation des règles de procédure.

La prétendue omission de faits essentiels

9. Le requérant accuse en outre l'Organisation d'avoir omis de tenir compte de faits essentiels. Il déclare que, de façon constante, elle a délibérément écarté ou méconnu des témoignages qui lui sont favorables et qui confirment sa compétence, son zèle, sa probité et son dévouement. Il fait état d'éloges concernant son travail et proteste contre le fait qu'aucun rapport d'évaluation de ses résultats en 1987 et 1988 n'ait été établi.

Il est vrai que, dans la notification originale de non-renouvellement, le directeur du personnel avait indiqué, ainsi qu'il est dit plus haut au paragraphe 5, que les "résultats irréguliers" et la "conduite dans le travail" du requérant constituaient l'une des raisons de la décision. Toutefois, dans ses mémoires, l'Organisation n'insiste pas sur les critiques et reconnaît même dans sa duplique que "ses capacités professionnelles sont excellentes". Quoi qu'il en soit, la question est sans intérêt puisque le fait que l'Organisation n'ait plus confiance dans l'aptitude du requérant à se comporter convenablement est une raison suffisante pour justifier la décision attaquée.

Etant donné que la question de la qualité de son travail ne se pose pas, l'absence de rapports d'évaluation en 1987 et en 1988 n'a aucune importance pour déterminer si cette décision est ou non légale.

L'allégation de détournement de pouvoir

10. Enfin, le requérant invoque un détournement de pouvoir au motif qu'il a été victime d'un préjugé racial en tant que "Noir américain".

Cet argument ne tient pas. Non seulement le requérant n'apporte pas la moindre preuve à l'appui de ses allégations, alors que le fardeau de la preuve lui incombe, mais encore, ainsi qu'il ressort du considérant 6 ci-dessus, la décision qu'il attaque était dûment fondée.

La décision du Tribunal

11. Des considérations qui précèdent, il faut conclure qu'il n'y a pas de vice justifiant l'annulation de la décision de la FAO fondée sur la conviction qu'elle n'agirait pas au mieux de ses intérêts en gardant le requérant à son service. En conséquence, la décision doit être maintenue.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

