

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire CESARI

Jugement No 1501

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Vezio Cesari le 24 novembre 1994 et régularisée le 26 avril 1995, la réponse de la FAO en date du 18 août, la réplique du requérant du 18 octobre, la duplique de l'Organisation du 7 décembre 1995, les écritures supplémentaires du requérant en date du 11 mars 1996 et les observations de l'Organisation à leur sujet du 10 avril 1996;

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 requérant, de nationalité italienne, né en 1940, est entré au service de la FAO le 30 décembre 1967 en qualité de messenger de grade G.1 au siège de l'Organisation à Rome. Du 15 décembre 1982 au 30 mai 1990, il fut employé en tant que commis au grade G.5.

A compter du 1er juin 1990, il fut muté à la Division du développement des programmes de terrain (DDF) en vue d'une affectation hors du siège. Après avoir occupé un poste au Yémen depuis le 1er avril 1991, il fut transféré, avec effet au 1er septembre 1992, au bureau du représentant de la FAO à Téhéran en qualité d'administrateur de grade P.2. Ce grade lui était attribué pour la durée de son affectation en Iran, initialement fixée à sept mois, puis prolongée jusqu'au 31 mars 1994.

A partir du 1er juin 1993, le requérant a été en congé de maladie à Rome. Par lettre du 6 juin adressée au Conseiller principal de l'Unité de soutien à la décentralisation (DDFO), le représentant de la FAO en Iran, M. W.J. Collett, demanda le rappel au siège du requérant dans son propre intérêt ainsi que dans celui de l'Organisation. Par mémorandum du 24 juin, l'agent chargé des fonctions de Directeur du personnel fit savoir au requérant que M. Collett ne souhaitait pas qu'il retournât en Iran. Il lui annonça que "son comportement et ses responsabilités sur cette question" seraient examinés, que des "mesures appropriées" seraient prises en temps utile et qu'il avait été décidé de le rappeler au siège avec effet immédiat. Par mémorandums adressés, le 13 juillet, au chef du Service des politiques de personnel et des prestations (AFPE) et, le 21, à un administrateur de la Division du personnel, le requérant s'enquit des motifs de son rappel au siège.

Le 22 juillet, il se rendit en Iran pour préparer son départ. Le chef de l'AFPE lui annonça dès son retour à Rome, par mémorandum du 9 août, que la date effective de sa réaffectation au siège était fixée au jour même, que le grade G.5 lui serait attribué et que l'Organisation poursuivrait ses efforts afin de lui trouver un poste.

Par mémorandum du 20 août, le requérant demanda au chef de l'AFPE à être dédommagé des pertes financières que lui avait occasionné son rappel au siège, ainsi que le remboursement des frais d'études exposés pour sa fille, scolarisée à Rome. Il renouvela ses demandes d'explications quant aux motifs de son rappel. Par mémorandum du 13 septembre, le chef de l'AFPE lui transmit copie d'un rapport de M. Collett en date du 26 juillet présentant une chronologie des événements ayant conduit ce dernier à proposer le rappel du requérant. Selon ce rapport, le requérant aurait été aperçu à plusieurs reprises, au cours des mois de janvier à avril 1993, accompagné de la secrétaire, iranienne, de M. Collett, alors que les coutumes à observer en Iran ne tolèrent pas qu'une femme se montre en public en compagnie d'un homme autre que son mari ou un parent proche; les autorités iraniennes auraient par conséquent souhaité le départ du requérant. Par mémorandum du 17 septembre, le requérant fit part au chef de l'AFPE des "éclaircissements" qu'il désirait apporter au rapport de M. Collett.

Le 24 septembre 1993, le requérant introduisit une réclamation auprès du Directeur général, demandant le remboursement des pertes financières subies du fait de son rappel et l'octroi du grade P.2 lors de sa réaffectation au

siège. Par mémorandum du 29 septembre, le chef de l'AFPE répondit aux mémorandums du requérant du 20 août et du 17 septembre en lui indiquant que la FAO n'entendait pas assumer la responsabilité de son rappel et que, partant, ses demandes de remboursement ne pouvaient être accueillies. Par lettre du 22 octobre, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances fit savoir au requérant qu'il avait décidé de rejeter ses réclamations du 24 septembre.

Par mémorandum du 23 novembre 1993, le requérant fit appel de la décision du 22 octobre devant le Comité de recours. Dans son avis du 29 juin 1994, le Comité, estimant que la réglementation en vigueur avait été respectée et que le rappel du requérant au siège était conforme à l'intérêt de l'Organisation, recommanda le rejet de ses prétentions. Par lettre du 29 août 1994, le Directeur général lui indiqua qu'il suivait cette recommandation. Telle est la décision entreprise.

B. Le requérant déclare ne pas contester son rappel au siège en tant que tel, mais les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui.

Il fait valoir, en premier lieu, que les effets de cette décision sont assimilables à une sanction disciplinaire déguisée. Or l'Organisation n'a pas jugé bon d'entamer de procédure disciplinaire à son encontre, le privant ainsi des garanties procédurales visées au paragraphe 330.13 du Manuel de la FAO.

En second lieu, le requérant prétend que l'Organisation a manqué à l'obligation de respecter sa dignité, et qu'elle lui a causé un tort inutile et excessif. Son retour au siège lui a occasionné d'importantes pertes financières : son salaire a diminué du fait de sa rétrogradation de P.2 à G.5 et l'Organisation a refusé de lui verser la partie de l'indemnité d'installation correspondant à la somme en capital ainsi que l'indemnité pour frais d'études. Selon la jurisprudence du Tribunal, une organisation est tenue de confier des tâches effectives aux membres de son personnel; or l'Organisation a laissé le requérant sans fonctions plusieurs mois après son rappel au siège et n'a fait aucune recherche sérieuse pour lui trouver un poste. Son rappel a eu également pour effet de briser sa carrière et de porter atteinte à sa réputation professionnelle. Sa femme, elle-même fonctionnaire de la FAO, l'a quitté en apprenant les motifs de son rappel.

Le requérant demande l'annulation de la décision du 29 août 1994; l'attribution d'un poste stable qui corresponde à son expérience et à ses qualifications; la compensation des pertes financières subies du fait de son rappel, soit 1 600 dollars des Etats-Unis pour la revente de son véhicule et 2 000 dollars pour la résiliation du bail de son appartement; le paiement de la somme forfaitaire due au titre de l'indemnité d'installation, ainsi que de l'indemnité pour frais d'études. Il réclame une réparation du préjudice moral subi, équivalente à cinq années du dernier traitement mensuel perçu en Iran, et des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient qu'il n'y avait pas lieu d'envisager l'imposition de mesures disciplinaires au requérant, dont le rappel au siège a fait suite à des reproches formulés par les autorités iraniennes, et non par la FAO. Le requérant a d'ailleurs pu faire valoir ses droits lors de la procédure interne de recours.

La défenderesse prétend que, de par son comportement, il porte seul la responsabilité de son rappel et des "pertes financières" dont il fait état. Elle affirme s'être acquittée de ses obligations en déterminant les droits du requérant lors de son retour au siège. Elle ajoute que, même si la réaffectation des fonctionnaires de la catégorie des services généraux transférés du terrain vers le siège n'est pas facile, le requérant a néanmoins été réaffecté, en mars 1995, au Département des forêts.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste la présentation "tendancieuse" des faits donnée par la défenderesse quant aux motifs de son rappel au siège.

Il soutient que les conséquences de cette décision, qui revêtent un caractère de sanction, sont bel et bien le fait de la FAO. L'exercice de son droit de recours ne saurait excuser le fait de le priver des garanties attachées à la procédure disciplinaire.

E. Dans sa duplique, la FAO souligne qu'elle n'a fait que prendre les mesures qui s'imposaient afin de sauvegarder ses propres intérêts légitimes et ceux du requérant.

F. Dans ses écritures supplémentaires, le requérant indique que, depuis le 19 février 1996, il travaille au sein du Groupe des finances et du budget, auquel il lui a été demandé de prêter ses services pour une durée de deux mois, contrairement aux assurances de stabilité que la FAO lui avait faites.

G. Dans ses observations finales, l'Organisation affirme être toujours à la recherche d'un poste qui convienne au requérant, dont l'emploi à la FAO est assuré.

CONSIDERE :

Rappel des principaux faits

1. Né en juillet 1940, le requérant est entré au service de la FAO le 30 décembre 1967, en qualité de messenger au grade G.1; de décembre 1982 à mai 1990, il a travaillé en qualité de commis, au grade G.5, au sein du Bureau de contrôle interne. Le 1er juin 1990, il a été muté à la Division du développement des programmes de terrain, au même grade, tout en touchant une indemnité de fonction au grade G.6. Le 1er avril 1991, il fut muté à la représentation de la FAO au Yémen et il a reçu une promotion provisoire au grade G.6 pour la durée de son affectation. Par lettre du 8 avril 1991, contresignée par le requérant, il a été stipulé qu'il bénéficierait d'un droit de réintégration au siège au niveau G.5. A partir du 1er juillet 1991, le requérant a reçu un avancement au grade P.2 en qualité d'administrateur au Yémen, ceci pour la durée de son affectation. Après une première évaluation favorable, ses prestations au Yémen ont été jugées insuffisantes. Il fut alors muté à Téhéran à dater du 1er septembre 1992, au grade P.2 pour la durée de cette nouvelle affectation. Ses prestations ayant été jugées satisfaisantes, son affectation fut prorogée jusqu'au 31 mars 1994. A la suite d'incidents évoqués plus en détail ci-dessous, l'Organisation a muté le requérant, à compter du 9 août 1993, avec retour au siège au grade G.5; en bref, l'Organisation a estimé devoir prendre cette mesure dans son intérêt et celui du requérant auquel les autorités iraniennes avaient reproché de ne pas respecter les moeurs locales, en se montrant dans des lieux publics avec une femme mariée, en l'absence de son mari ou d'une personne de la famille; la mesure avait été prise pour ne pas compromettre l'efficacité du travail de la FAO en Iran et mettre le requérant à l'abri de menaces proférées contre lui. Ce dernier ne s'est pas opposé à sa mutation. Ses conclusions sont exposées au paragraphe B ci-dessus.

Sur la recevabilité

2. Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, une requête devant le Tribunal n'est possible qu'après épuisement des voies de recours internes. La requête se fonde en particulier sur le fait qu'après son retour à Rome son auteur n'aurait pas bénéficié, en mai 1994, des augmentations usuelles auxquelles il aurait eu droit. Pour n'avoir pas fait l'objet de la décision attaquée et de la procédure de recours interne, ce moyen est irrecevable. Selon l'Organisation, il ne s'agissait là que d'un retard dans le paiement de cette augmentation, ce que le requérant a admis en réplique.

Sur le fond

3. Le requérant fait valoir en premier lieu que, selon la jurisprudence du Tribunal de céans, l'Organisation ne peut se prévaloir à l'encontre de son agent des conséquences d'une conduite insatisfaisante - à l'inverse de services non satisfaisants - qu'après avoir engagé et suivi contre lui une procédure disciplinaire, accordant à l'intéressé des droits de procédure spécifiques; il cite à cet effet le jugement 247 (affaire Nemeth). Ce jugement n'a toutefois pas la portée qu'il lui prête. Il se rapportait à une mesure qui, par sa nature, pouvait être considérée comme une sanction disciplinaire (refus de l'octroi d'un échelon de traitement, en raison d'actes d'insubordination de l'agent); le jugement lui-même relève, au considérant 15, qu'on ne saurait empêcher un supérieur hiérarchique de conclure à des services non satisfaisants uniquement parce que certains manquements pourraient être qualifiés de fautes disciplinaires. Ainsi le Tribunal recherche-t-il, selon une jurisprudence constante, si, dans le cas particulier, vu l'ensemble des circonstances, la décision mise en cause pourrait revêtir en fait le caractère d'une mesure disciplinaire, auquel cas il y a lieu d'appliquer la procédure spécifique qui s'y rapporte; c'est le cas par exemple d'une révocation immédiate pour faute professionnelle (jugement 87, affaire Di Giuliomaria, considérant 3), non point du non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée (jugement 1405, affaire Moore, considérant 6), alors que la décision de mutation peut revêtir un caractère disciplinaire suivant les circonstances de l'espèce (jugement 1496, affaire Güsten, considérant 8).

4. Dans le cas particulier, la décision de mutation en elle-même n'est pas contestée; le requérant ne disconvient pas de son opportunité, en faveur tant de l'Organisation que de lui-même. Il ne met en cause qu'une décision du Directeur général refusant de compenser la diminution de son salaire due à sa rétrogradation de P.2 à G.5 et de lui accorder une partie de l'indemnité d'installation, le paiement des frais que lui aurait occasionnés son retour prématuré au siège et une indemnité pour tort moral, prétentions qu'il fonde non pas directement sur des

dispositions expresses du Statut du personnel, mais sur le principe général que l'Organisation ne doit pas causer sans nécessité un préjudice à ses agents (voir ci-dessous considérant 5). Dans ce cadre restreint, il peut se justifier d'examiner si le préjudice a été provoqué par l'Organisation ou par l'agent. De toute évidence, un tel litige ne revêt pas un caractère disciplinaire et n'appelle pas la nécessité de la protection accrue accordée avant le prononcé d'une sanction disciplinaire; la procédure ordinaire lui permet de sauvegarder tous ses droits.

Le moyen est donc mal fondé.

Pour les mêmes motifs, on ne saurait retenir le grief du requérant selon lequel la mesure au fond serait inadmissible, parce qu'elle constituerait en réalité une sanction disciplinaire illégale, car non prévue dans le Statut du personnel.

5. Le requérant fonde toute son argumentation sur le principe général selon lequel une mesure ordonnée dans l'intérêt de l'Organisation doit respecter la dignité du fonctionnaire sans lui porter préjudice indûment; il en déduit qu'en l'occurrence l'Organisation devrait le remettre dans la position qu'il aurait eue sans la mutation prématurée, ordonnée dans l'intérêt de l'Organisation : malgré son retour au siège, l'Organisation devrait lui allouer un traitement égal à celui qui lui était reconnu en Iran (au grade P.2) ou à tout le moins à celui qu'il avait eu pendant une période momentanée avant son départ au Yémen (au grade G.6) et le couvrir du dommage causé par la perte sur la location de son appartement à Téhéran (2 000 dollars des Etats-Unis), la vente précipitée de sa voiture (1 000 dollars) et les frais d'écolage de sa fille à Rome pendant l'exercice 1993 (8 217 800 liras). Il se prévaut en particulier du jugement 832 (affaires Ayoub et consorts).

En la présente cause, il n'apparaît pas nécessaire de définir avec précision quelle est l'étendue du droit invoqué. Une des conditions de l'ouverture de ce droit ferait de toute manière défaut, dès lors qu'il résulte des faits que, si la mutation a été ordonnée dans l'intérêt de l'Organisation, elle a eu pour cause le comportement du requérant.

6. Les faits tels qu'exposés sous le point A ci-dessus ne sont pas contestés. Avant de parvenir en poste en Iran, le requérant a été informé des règles sociales et des coutumes qu'il fallait y respecter, dont les autorités exigent la stricte observation, spécialement en ce qui concerne le rôle de la femme dans la société. Le bureau de la FAO à Téhéran se trouvait dans l'immeuble du Département de l'agriculture, surveillé nuit et jour par les gardiens de la révolution. Le représentant de la FAO en Iran avait pour secrétaire une citoyenne iranienne, mariée à un ressortissant iranien et vivant avec lui dans la région de Téhéran. Le requérant affirme que, son épouse s'étant rendue en vacances à Téhéran, il s'était créé des liens d'amitié entre sa famille et celle de cette femme. En janvier 1993, le représentant de la FAO, alors en vacances, a été informé par téléphone qu'à plusieurs reprises le requérant et la femme iranienne avaient été vus ensemble dans les bureaux de douane de l'aéroport et ailleurs, pour des besoins professionnels et en privé. En janvier 1993 également, le requérant et la femme se sont présentés ensemble devant le bâtiment où se trouvait le bureau de la FAO; l'accès leur a été refusé, pour n'être accordé que sur intervention d'une personnalité ministérielle. Lors de son retour de vacances, le représentant de la FAO s'est entretenu avec les deux intéressés des problèmes ainsi posés. Le 17 mars 1993, le requérant s'est rendu en vacances à Rome; dame x est également arrivée à Rome le 18 mars, pour retourner ensuite à Téhéran. Le 14 avril, un responsable iranien a exprimé le souhait que le requérant soit éloigné. Le 24 avril, ce dernier est retourné à Téhéran. Le 27 avril, le représentant de la FAO et le Directeur général adjoint ont, à Rome, évoqué les difficultés occasionnées par le comportement du requérant. Le 6 mai, le représentant iranien auprès de la FAO a derechef fait part des préoccupations des autorités iraniennes à ce sujet. Vers la mi-mai, le requérant prétend avoir reçu des menaces (il y a contestation quant à savoir s'il en parla à ses supérieurs); pour ce motif, il aurait aussi changé de domicile à Téhéran. A cette époque, il demanda un congé pour se rendre à Rome; il expose qu'il voulait dissiper les doutes qui auraient pu naître chez son épouse à la suite de l'incident. A ce propos, le requérant prétend que son épouse a sollicité le divorce, puis obtenu celui-ci, en raison du contenu des communications de la FAO qui auraient dû demeurer confidentielles; pourtant, le requérant conteste absolument avoir manqué à la foi conjugale avec dame x. En juin 1993, le représentant de la FAO à Téhéran demanda la mutation du requérant.

7. Il résulte de ces faits que, connaissant les règles de comportement à respecter dans l'Etat hôte, le requérant a négligé de les honorer, ce qui a suscité le ressentiment à l'origine de la décision de mutation. A cet égard, il importe peu de savoir quelles ont pu être les conséquences de cette affaire sur la vie privée du requérant.

Pour pouvoir accomplir sa fonction dans l'Etat hôte, le fonctionnaire international se doit de s'abstenir de violer les règles de comportement valables dans l'Etat hôte, de manière à ne pas empêcher ou rendre plus difficile l'accomplissement de sa mission. En l'occurrence, il devait être évident pour le requérant que le non-respect en Iran

des règles sur le rôle de la femme mariée était propre à compromettre l'accomplissement de la mission de la FAO en Iran. En les méconnaissant, le requérant a eu un comportement qui justifiait sa mutation.

En revanche, il ne prétend pas, à juste titre, que, indépendamment de son fait à lui, la FAO soit à l'origine de la mutation.

Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à demander à l'Organisation d'avoir à supporter les conséquences financières d'une mutation qu'il est seul à avoir suscitée.

Les demandes en octroi d'une compensation pour les pertes de salaire subies et en réparation du dommage consécutif à la mutation prématurée sont donc mal fondées.

8. Le requérant fonde sa demande en réparation du tort moral sur les considérations ci-après. La décision attaquée serait illégale, ce qui justifierait en soi une réparation; même si la décision attaquée n'était pas illégale, la réparation serait justifiée par la gravité du tort subi; le requérant cite à ce propos le jugement 630 (affaire Rudin No 3). 1) Dans la procédure, l'Organisation l'aurait indûment soupçonné d'avoir eu une conduite répréhensible avec une autre femme que la sienne; 2) depuis son retour au siège, il ne se serait pas vu attribuer une activité régulière correspondant à sa fonction; 3) jusqu'en février 1995, il n'aurait même pas eu de bureau propre et il se trouverait depuis lors dans un local également affecté au rangement; 4) en mai 1994, il n'a pas reçu l'augmentation de traitement à laquelle il avait droit; 5) enfin, l'Organisation aurait divulgué des informations confidentielles relatives aux faits qui lui étaient reprochés, et son épouse, ayant eu connaissance notamment d'une chronologie des faits établie par le représentant de la FAO, a fait une demande en divorce et obtenu le prononcé de celui-ci.

En tant que telle, la décision de mutation n'avait aucun caractère illégal. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'Organisation ne lui a pas reproché d'avoir eu une conduite répréhensible du point de vue de la fidélité conjugale, mais seulement de ne pas avoir eu en public un comportement conforme aux exigences de l'Etat hôte et d'avoir ainsi compromis l'accomplissement de la tâche de l'Organisation. L'Organisation conteste avoir soumis des documents confidentiels à des tiers non autorisés; le requérant, qui s'étonne que son épouse ait eu connaissance de la chronologie invoquée, ne démontre cependant pas en quoi cela serait dû au fait de l'Organisation; du reste, il ne démontre pas davantage en quoi ce document aurait pu justifier un divorce, au regard des faits tels qu'il les présente. L'argument relatif au retard dans le paiement d'une augmentation n'est pas recevable, pour n'avoir pas été présenté en instance interne; le fait ne présente du reste aucun caractère de gravité. L'Organisation admet avoir confié au requérant, dès son retour à Rome, non pas des fonctions durables, mais des travaux variés; elle l'attribue à différents facteurs, soit le caractère imprévu de ce retour, l'absence d'un poste vacant correspondant au profil de cet agent et la réorganisation des services de la FAO; cependant, dès mars 1995, il aurait été affecté au Département des forêts. Le requérant relève dans un mémoire complémentaire que, depuis le 19 février 1996, il a prêté ses services pour deux mois au Groupe des finances et du budget. Les difficultés liées à la réinsertion du requérant dans les activités du siège peuvent apparaître regrettables, et il est souhaitable qu'une occupation durable puisse lui être trouvée; toutefois, il n'est pas établi que l'Organisation ait disposé de possibilités d'intégration qu'elle n'ait pas utilisées en faveur du requérant et qu'elle ait entendu délibérément le tenir à l'écart d'une activité régulière. La même remarque s'impose quant à la difficulté de trouver un bureau pour le requérant. De toute manière, ces difficultés sont dans une certaine mesure la conséquence de l'essai infructueux du requérant d'exercer une activité sur le terrain, ce qu'il ne saurait attribuer à l'Organisation. Au vu de l'ensemble des circonstances, il n'y a donc pas lieu d'imposer à l'Organisation une réparation morale en faveur du requérant ni de lui accorder ses dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Vice-Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

Michel Gentot
Julio Barberis
Egli

