

V.
c.
FAO

121^e session

Jugement n° 3596

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. S. V. le 25 octobre 2013 et régularisée le 27 novembre 2013, la réponse de la FAO du 17 mars 2014, la réplique du requérant du 28 avril et la duplique de la FAO du 25 août 2014;

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 suivants :

Le requérant conteste la décision de ne pas prolonger son contrat de durée déterminée et de le placer en congé spécial avec traitement jusqu'à l'expiration dudit contrat.

Par courriel du 31 mars 2011, le requérant, représentant de la FAO auprès de la République démocratique populaire lao depuis mars 2007, prit connaissance du contenu d'une lettre, datée du 22 février 2011, qui avait été adressée au Siège de la FAO à Rome par le ministère lao de l'Agriculture et des Forêts et mettait en cause sa manière de travailler et, notamment, son manque de coopération avec ledit ministère; ces préoccupations avaient déjà été portées à l'attention du Directeur général au cours de l'automne 2007, ce dont le requérant avait alors été informé oralement. Dans ledit courriel, il était demandé au requérant

de fournir ses commentaires de façon urgente, ce qu'il fit le 9 avril 2011 en invoquant une rivalité politique sévissant au sein du gouvernement lao et en affirmant avoir hérité d'une situation délicate suite au renvoi d'une collègue. En outre, il admit notamment ne pas avoir été proactif pour certains projets du fait d'un manque de moyens en personnel qualifié.

Par un mémorandum daté du 27 mai 2011, le représentant régional pour l'Asie et le Pacifique informa le requérant qu'il comptait recommander au Directeur général de ne pas prolonger son contrat de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration, soit après le 31 décembre 2011, et de le placer en congé spécial avec traitement à partir du 1^{er} juillet 2011. Le requérant était invité à faire parvenir ses commentaires à ce sujet, ce qu'il ne fit pas, malgré des rappels de l'Organisation. Par lettre du 30 juin 2011, le requérant fut informé que le Directeur général, qui considérait que les relations avec le gouvernement lao avaient été mises en péril, avait décidé de suivre les recommandations formulées dans le mémorandum du 27 mai. Il accusa réception de cette décision par courriel le 2 juillet et, le 4 juillet, il en signa la copie imprimée.

Le 18 août 2011, le requérant demanda au Directeur général de revenir sur les «décisions» du représentant régional pour l'Asie et le Pacifique de le placer en congé spécial et de ne pas prolonger son contrat, et de le réintégrer dans ses fonctions ou, à défaut, de le transférer à tout autre poste approprié au sein de l'Organisation. En outre, il sollicitait la prolongation de son contrat jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge statutaire de la retraite en septembre 2012. Il se réservait le droit de réclamer des dommages-intérêts dans l'hypothèse où le Directeur général n'accueillerait pas ses demandes. Ce recours ayant été rejeté par une décision en date du 17 octobre 2011, le requérant saisit le Comité de recours. Il sollicitait l'annulation de cette décision, sa réintégration à un poste correspondant à ses qualifications, le paiement de son traitement, de ses allocations et des prestations en matière de pension pendant toute la période précédant sa réintégration, ainsi que le versement d'une indemnité de 50 000 euros en réparation du tort moral subi et d'une somme de 1 000 euros pour les frais de procédure exposés.

Le Comité de recours rendit son rapport le 11 mars 2013. Il considéra que, dès lors que les mesures recommandées dans le mémorandum du 27 mai 2011 étaient identiques à celles qui avaient été finalement prises le 30 juin, il y avait lieu de considérer le recours comme étant recevable. Sur le fond, il affirma que le Directeur général avait fait bon usage de son pouvoir discrétionnaire et que la décision de mise en congé spécial ne portait pas atteinte à la dignité du requérant. Il recommanda donc le rejet du recours.

Par une lettre du 18 juillet 2013, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de suivre la recommandation du Comité de recours.

Le 25 octobre 2013, le requérant saisit le Tribunal, lui demandant l'annulation de la décision attaquée, le «rétablissement de [s]es droits» et le versement d'une indemnité de 500 000 euros pour le préjudice moral et professionnel qu'il estimait avoir subi.

Pour sa part, la FAO considère que la requête est irrecevable *ratione temporis* et *ratione materiae*. Toutefois, si le Tribunal devait estimer que tel n'est pas le cas, elle le prie de bien vouloir déclarer la requête infondée.

CONSIDÈRE :

1. La défenderesse soutient que la requête n'est pas recevable faute d'épuisement des moyens de recours interne au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

2. La décision du Directeur général du 30 juin 2011 de ne pas prolonger le contrat du requérant qui arrivait à son terme le 31 décembre 2011 et de le placer en congé spécial avec traitement suivait intégralement les recommandations du représentant régional pour l'Asie et le Pacifique dont le requérant avait été informé par un mémorandum du 27 mai 2011.

Le recours formé par ce dernier le 18 août 2011 ne concluait pas à l'annulation de la décision du 30 juin 2011. Il critiquait les recommandations contenues dans le mémorandum du 27 mai 2011,

qu'il qualifiait de «décisions». La défenderesse en déduit que le Comité de recours eût dû déclarer irrecevable le recours dont il a été saisi le 14 décembre 2011, dès lors qu'aucun recours interne n'avait été déposé dans le délai réglementaire de quatre-vingt-dix jours contre la décision du 30 juin 2011, qui, elle seule, pouvait faire l'objet d'un recours interne. Elle en tire la conséquence que la requête serait irrecevable tant *ratione temporis* que *ratione materiae*.

3. Le dossier ne révèle pas clairement pourquoi le requérant a dirigé ses recours internes contre le mémorandum du 27 mai 2011, sans indiquer qu'il attaquait la décision du 30 juin 2011 qui lui avait déjà été notifiée. Mais il n'y a pas lieu de s'attarder sur cette circonstance dont l'examen serait sans pertinence pour les raisons suivantes.

Dans son recours du 18 août 2011 adressé au Directeur général, puis, dans son recours du 14 décembre 2011 adressé au Comité de recours, le requérant a contesté sans équivoque, d'une part, sa mise en congé spécial avec traitement jusqu'à l'expiration de son contrat de durée déterminée et, d'autre part, la non-prolongation de ce contrat. Ces deux mesures faisaient en effet l'objet de la décision du 30 juin 2011 qui, comme il a déjà été dit, suivait intégralement les recommandations contenues dans le mémorandum du 27 mai 2011. Dans ces circonstances, ce serait faire preuve d'un formalisme excessif que de ne pas considérer que, dans ce recours, le requérant s'en prenait, implicitement, à la décision du 30 juin 2011.

À cela s'ajoute que le comportement procédural de la défenderesse est pour le moins discutable sous l'angle de la bonne foi dès lors que, dans la décision du 17 octobre 2011 par laquelle il a rejeté le recours du 18 août 2011, le Directeur général n'a nullement évoqué la question de savoir si ce recours était recevable ou non faute d'avoir été dirigé expressément contre la décision du 30 juin 2011. Ce n'est que le 6 février 2012, c'est-à-dire dans la réponse de l'Organisation au recours du 14 décembre 2011, que la défenderesse a, pour la première fois, contesté la recevabilité dudit recours.

Dans ces conditions, la fin de non-recevoir invoquée par la défenderesse ne saurait être accueillie.

4. La décision de ne pas prolonger le contrat de durée déterminée qui liait le requérant à l'Organisation jusqu'au 31 décembre 2011 ne constituait pas un licenciement (voir le jugement 2171, au considérant 4). Par ailleurs, l'intéressé n'invoque aucune disposition du Statut du personnel qui lui aurait garanti le droit d'obtenir la prolongation du contrat à son échéance, pas plus qu'il ne se prévaut d'assurances dont il eût pu légitimement déduire que ce contrat serait alors prolongé.

La jurisprudence du Tribunal exige cependant qu'une organisation internationale doive, si elle ne renouvelle pas un contrat de durée déterminée, donner à l'intéressé un préavis raisonnable (voir le jugement 3448, au considérant 8). En l'espèce, cette exigence a été respectée. Le requérant a en effet reçu notification de la décision de ne pas prolonger son contrat six mois avant son échéance et un mois après qu'il eut été informé que cette mesure serait recommandée au Directeur général. Il a donc reçu un préavis raisonnable au sens de la jurisprudence du Tribunal. Les critiques de la requête qui ont pour objet la non-prolongation du contrat de durée déterminée s'avèrent par conséquent sans consistance.

5. Il reste à examiner le mérite des critiques de la requête qui visent la décision de placer le requérant en congé spécial avec traitement à partir du 1^{er} juillet 2011, soit pendant les six mois précédant l'échéance du contrat.

Cette décision équivalait à mettre un terme immédiat aux rapports de service qui auraient normalement dû se poursuivre pendant cette période. L'Organisation ne l'a cependant pas conçue comme la sanction disciplinaire de manquements aux devoirs professionnels dont le requérant se serait rendu coupable, mais comme une mesure jugée indispensable au maintien de rapports de confiance entre elle-même et les autorités d'un pays dans lequel le requérant était son principal représentant.

6. L'Organisation expose que sa décision de mise en congé immédiat a été prise en application de l'article 301.5.2 du Statut du personnel, qui prévoit que le Directeur général puisse accorder des congés spéciaux dont il appartient au directeur de la Division de la

gestion des ressources humaines de déterminer la durée conformément à l'article 302.5.21 du Règlement du personnel.

7. Mais le Tribunal relève que les congés spéciaux ainsi visés sont conçus comme des avantages accordés au fonctionnaire, notamment pour recevoir une formation ou en cas de longue maladie.

En plaçant d'office le requérant dans une position de congé spécial en vue de le priver de l'exercice de ses fonctions, la FAO a violé les dispositions qu'elle invoque et a pris une décision dans un but étranger à ceux qu'elles poursuivent. Ce faisant, elle a commis tout à la fois une erreur de droit et un détournement de pouvoir.

8. Il en résulte que la décision attaquée du 18 juillet 2013 ainsi que celles des 30 juin 2011 et 17 octobre 2011 doivent être annulées en tant qu'elles concernaient le placement du requérant en congé spécial.

9. Le requérant a droit à des dommages-intérêts en réparation des préjudices résultant de ces décisions. Mais le Tribunal relève que l'intéressé a conservé sa rémunération pendant la période de congé spécial, ce que le présent jugement ne saurait avoir pour effet de remettre en cause. En outre, il ressort du dossier que l'Organisation était fondée à considérer que l'action du requérant sur son lieu d'affectation et sa manière d'y conduire les opérations dont il avait la responsabilité étaient de nature à menacer la crédibilité de l'Organisation auprès des dirigeants du pays concerné et à compromettre le succès de ces opérations.

L'éviction de l'intéressé de ses fonctions, même si elle aurait dû revêtir une autre forme, était donc légitime sur le fond.

Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation des torts subis par le requérant en lui allouant une indemnité de 2 000 euros, toutes causes de préjudice confondues.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général de la FAO du 18 juillet 2013 ainsi que celles des 30 juin 2011 et 17 octobre 2011 sont annulées en tant qu'elles concernaient le placement du requérant en congé spécial.
2. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 2 000 euros, toutes causes de préjudice confondues.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

OPINION PARTICULIÈRE DU JUGE ROULLER,
PRÉSIDENT DU TRIBUNAL, RELATIVE
AUX CONSIDÉRANTS 7 ET 8 DU JUGEMENT

1. L'action du requérant, en sa qualité de représentant de la FAO auprès de la République démocratique populaire lao, avait donné lieu à plusieurs interventions sévères du gouvernement de cet État auprès de cette organisation. Placée de ce chef dans une situation pour le moins délicate, dont il n'appartenait pas au Tribunal d'apprécier librement les tenants et les aboutissants, l'Organisation avait des raisons objectives de ne pas maintenir le requérant à son poste.

Au lieu de procéder à sa mutation — peu concevable eu égard aux particularités de l'espèce — ou à son licenciement immédiat ou encore à sa suspension temporaire pour les besoins d'une procédure disciplinaire, elle a décidé de lui accorder d'office un congé spécial avec traitement pendant les six mois précédant l'échéance du contrat qui la liait à lui. Il est présumable que cette solution était la plus favorable que le requérant eût pu obtenir dans les circonstances de l'espèce. Mais il est constant que ce résultat n'a été obtenu que par une fausse application de la disposition sur laquelle l'Organisation s'est fondée, comme cela est dit au considérant 7 de notre jugement. On

se trouve donc en présence d'un détournement de pouvoir qui conduit en principe — en l'état actuel de notre jurisprudence — à l'annulation de la décision, sans qu'il importe que le résultat de celle-ci soit juste ou faux, voire qu'il puisse être, dans les circonstances particulières d'une espèce, le plus favorable à la personne visée par cette décision.

2. Cette solution peut se comprendre vu la grossièreté de l'illégalité dans laquelle tombe l'autorité administrative qui use du pouvoir que lui confère une norme à des fins évidemment autres que celles pour lesquelles cette norme a été édictée.

Mais il peut arriver que cette solution traduise une sorte de fétichisme de la loi peu favorable à l'administration d'une bonne justice. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux régimes juridiques, la violation grossière d'une norme du droit positif ne conduit pas, *par principe*, à l'annulation de la décision qui en est entachée. Cette annulation n'intervient que si le résultat de ladite décision est lui-même arbitraire. Quand ce n'est pas le cas, il s'impose de sauver un résultat lui-même conforme au droit positif en *substituant* des motifs légaux aux motifs viciés, *pour autant, naturellement, que cela ne viole pas le droit à être entendu de l'intéressé, ce qui serait le cas si les motifs à substituer n'avaient pas été discutés avec lui*.

3. Telle est la solution retenue par le juge constitutionnel de la Confédération suisse dans sa jurisprudence bien connue sur *l'arbitraire* inaugurée voici cent cinquante ans, à une époque proche de celle où le Conseil d'État français développait sa jurisprudence sur le détournement de pouvoir. Faut-il rappeler que la création prétorienne du concept de *l'arbitraire* a fait florès et a été introduite, comme une conséquence du droit à l'égalité, dans de nombreux droits européens ? C'est notamment le *Willkürverbot* des droits allemand et autrichien.

Dans le régime juridique suisse — qui connaît bien sûr, lui aussi, les concepts d'excès ou d'abus de pouvoir —, le *détournement de pouvoir* (de même que *l'erreur de droit grossière*) n'est pas un concept juridique distinct et usité comme tel dans la pratique administrative et la jurisprudence. Ce n'est qu'une catégorie innommée de *l'arbitraire* qui

apparaît dans la Constitution tant sous la forme de *l'interdiction de l'arbitraire*, qui est une norme de comportement, que sous celle de *la protection de l'individu contre l'arbitraire de l'État*, qui est un droit public subjectif. Appelé aussi *déni de justice matériel*, l'arbitraire inclut notamment toute violation grossière du droit qui rend une décision *manifestement insoutenable dans son résultat*. Une décision n'est donc pas annulée pour la seule raison que ses motifs sont arbitraires. Il faut que le résultat le soit aussi. Si ce n'est pas le cas, le juge a en principe le devoir de procéder à une *substitution de motifs*, c'est-à-dire de remplacer la motivation arbitraire par une motivation qui ne l'est pas. Cette pratique, judicieuse, répond à un impératif catégorique : l'efficience de l'administration soumise à la loi.

4. À partir de cette conception, il était envisageable, *prima facie*, de sauver la décision attaquée en constatant que :

- a) le fonctionnaire a pu s'exprimer de manière très complète sur les faits pertinents et sur leur incompatibilité avec la bonne marche de l'Organisation avant que la mesure contestée ne fut prise;
- b) au regard de ces faits pertinents, la décision touchant le requérant n'aurait pu, matériellement et pour l'essentiel, être différente ou plus favorable pour lui, quelle que fût la base légale sur laquelle l'Organisation eût dû se fonder; c'est ailleurs ce qui résulte sans équivoque du considérant 9 de notre jugement.

5. Mais, en définitive, il était juste d'admettre la requête de manière limitée pour la raison, résultant implicitement du jugement, qu'une *substitution de motifs*, dans le sens qui vient d'être indiqué, ne saurait se faire au détriment du droit fondamental qu'est le droit d'être entendu (garantie du droit à un procès équitable) qui, dans la terminologie constitutionnelle suisse par exemple, est une catégorie du *déni de justice formel*.

En partant du constat (paragraphe 4, alinéa a), ci-dessus) que cette condition était remplie en l'espèce, il eût certes été possible de dire que la norme générale (sorte de clause de police), qui ordonne aux organes de l'Organisation de veiller au bon fonctionnement de celle-ci, constituait

une base légale suffisante pour justifier la mesure contestée de congédiement immédiat sans préjudice pécuniaire. Mais il est plausible que cette mesure eût pu être perçue par le requérant comme un acte destiné à détourner les dispositions sur la procédure disciplinaire dans laquelle, de son point de vue, son droit d'être entendu eût été mieux garanti.

6. Bien que d'accord, pour cette seule raison, avec le jugement, je tenais à faire part de mes observations. La haute considération dont jouit la jurisprudence de notre Tribunal, sur le plan international, doit en effet beaucoup à l'apport des conceptions particulières retenues dans le droit de chacun des divers États dont ses sept juges sont les citoyens.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2015, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Juge, et M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2016.

CLAUDE ROUILLER

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

DRAŽEN PETROVIĆ