

QUATRE-VINGTIEME SESSION

Affaire GÜSTEN

Jugement No 1496

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Rolf GÛsten le 15 septembre 1994 et régularisée le 29 décembre 1994, la réponse de la FAO du 18 mai 1995, la réplique du requérant du 11 août et la duplique de l'Organisation du 29 septembre 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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, ressortissant allemand né en 1932, est entré au service de la FAO en septembre 1987 en tant que directeur du Centre d'investissement au sein du Département du développement de cette Organisation à Rome, au grade D.2.

En décembre 1992, le Directeur général a ordonné la tenue d'une enquête sur le fonctionnement d'une des deux branches du Centre, le Programme de soutien à l'investissement. Au cours de l'enquête, qui eut lieu de janvier à avril 1993, divers renseignements ont été demandés au requérant. Dans un rapport en date du 30 avril 1993, les enquêteurs ont relevé des défaillances dans la gestion de l'une des unités du Programme, l'Unité de soutien de gestion. Par mémorandum du 31 mai 1993 au Sous-directeur général chargé du Département du développement, le requérant, tout en qualifiant l'évaluation d'"équitable et [d']équilibrée", rejeta les accusations contenues dans le rapport.

Par ailleurs, en juillet 1992, l'Organisation avait recruté une fonctionnaire de grade P.5, Mme Silverberg, au titre d'un contrat allant du 1er septembre 1992 au 31 août 1993, afin de participer au fonctionnement d'une nouvelle unité qui devait être créée au sein du Centre. Toutefois, ce projet n'ayant pas abouti, le Directeur général décida, en février 1993, de mettre fin à l'engagement de Mme Silverberg. Le 16 février, au cours d'un entretien avec le Directeur général, le requérant aurait exprimé son désaccord avec cette décision. Le Directeur général ayant maintenu sa position, le requérant lui présenta le même jour une offre de démission, qu'il retira toutefois par une lettre en date du 10 mars 1993, alléguant que le problème l'ayant conduit à présenter sa démission avait été "résolu". Le contrat de Mme Silverberg prit fin malgré les interventions du requérant en faveur d'une prolongation de son engagement.

Le 2 juin 1993, le Directeur général adjoint eut un entretien avec le requérant, au cours duquel il l'informa que le Directeur général n'avait plus confiance en lui pour diriger le Centre d'investissement, et lui demanda de présenter sa démission. Par mémorandum du 4 juin 1993, le Sous-directeur général chargé du Département du développement adressa au requérant un avertissement écrit au titre du paragraphe 314.22 du Manuel de la FAO, en raison des insuffisances dont il aurait fait preuve dans la direction du Centre, et lui indiqua par ailleurs qu'il était muté, avec effet au lundi 7 juin, au poste de conseiller spécial au Département du développement, toujours au grade D.2.

Le 27 août 1993, le requérant fit appel de la décision du 4 juin auprès du Directeur général. Par lettre du 24 septembre, le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances l'informa que le Directeur général rejetait sa réclamation.

Le 5 octobre 1993, le requérant saisit le Comité de recours. Dans son rapport en date du 29 avril 1994, le Comité recommanda le rejet du recours, tout en suggérant à l'Organisation de dissiper le "sentiment d'injustice" que le requérant avait pu éprouver. Par lettre du 27 juin 1994, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général, invoquant notamment l'imminent départ à la retraite du requérant, maintint sa position. Le 30 juin 1994, le requérant partit à la retraite.

B. Le requérant soutient que la décision contestée est entachée d'un vice de procédure. En effet, l'enquête l'ayant précédée ne fut ni objective ni contradictoire, car il ne fut pas en mesure de faire valoir sa position.

Il prétend que sa mutation revêtait un caractère de sanction, imposée en raison de sa prise de position à l'égard du contrat de Mme Silverberg. Or l'administration n'a pas respecté les garanties accordées aux fonctionnaires dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Par ailleurs, le Directeur général a commis un détournement de pouvoir en utilisant son pouvoir d'organisation des services à d'autres fins que celles prévues par la réglementation en vigueur.

Enfin, les circonstances ayant entouré la mutation démontrent que l'Organisation a fait fi du principe du respect de la dignité et de la réputation de ses agents.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général en date du 27 juin 1994 et de lui accorder réparation du tort moral subi, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste la version des faits telle qu'exposée par le requérant. D'après elle, sa mutation ne constitue pas une sanction et a été décidée dans le seul intérêt de l'Organisation. Elle précise que l'enquête ordonnée par le Directeur général s'est effectuée en raison d'une modification de la politique de la Banque mondiale, qui finance une grande partie des projets du Centre. L'enquête a révélé qu'une restructuration s'avérait nécessaire. Or celle-ci ne pouvait se faire sous la responsabilité du requérant : non seulement ce dernier devait prendre sa retraite sous peu, mais encore il n'avait nullement indiqué les mesures qu'il comptait prendre afin de remédier aux anomalies de gestion décelées par les enquêteurs.

Elle soutient que le nouveau poste attribué au requérant, qui était de même grade et d'un niveau de responsabilité élevé, était comparable à celui qu'il détenait auparavant.

D. Le requérant réplique que l'Organisation a, dans sa réponse, occulté toute référence au différend concernant Mme Silverberg, qu'il prétend être à l'origine du présent litige. Il soutient qu'il était disposé à prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de la gestion du Centre. Il affirme que la défenderesse n'a pas répondu à l'argumentation qu'il avait développée dans sa requête.

E. Dans sa duplique, la défenderesse affirme que le requérant s'appuie sur des hypothèses qui ne correspondent pas aux faits, et réitère que sa mutation était dans l'intérêt de l'Organisation.

CONSIDERE :

1. Né en 1932, le requérant est entré au service de la FAO en septembre 1987 comme directeur du Centre d'investissement au sein du Département du développement de cette Organisation à Rome, au grade D.2.

2. Par mémorandum du 4 juin 1993, écrit au nom du Directeur général, le Sous-directeur général chargé du Département du développement adressa au requérant un avertissement écrit, conformément au paragraphe 314.22 du Manuel de la FAO, en raison d'insuffisances révélées par des enquêtes dans son service et de sa réaction inappropriée. En même temps, il l'informait que le Directeur général, dans l'intérêt de l'Organisation, avait décidé de le muter au poste de conseiller spécial auprès du Sous-directeur général, mais sans changement de grade, avec effet au 7 juin 1993; cette décision était motivée par la nécessité de réorganiser complètement le service, par suite de nouveaux accords conclus avec la Banque mondiale. Le requérant a vainement fait appel contre la décision de mutation, qui fut confirmée définitivement par le Directeur général le 27 juin 1994, sur recommandation du Comité de recours, encore que celui-ci ait, dans son rapport du 29 avril 1994, formulé de sérieuses réserves quant à la procédure et à l'absence d'égards suffisants de la part de la Direction.

3. Le requérant voit dans la décision attaquée une sanction disciplinaire déguisée, voire un acte de représailles, à la suite d'un différend qu'il avait eu avec le Directeur général au sujet de la cessation de service d'une employée du Centre d'investissement, tenue pour justifiée par les besoins de l'Organisation par le Directeur général, et pour juridiquement et moralement contestable par le requérant.

4. Selon le requérant, la procédure d'enquête aurait été irrégulière : il n'aurait pas été informé préalablement de la mesure envisagée, de sorte qu'il n'aurait pas pu s'exprimer; la mesure n'aurait pas été justifiée, car il était à même d'exercer les fonctions qui étaient les siennes jusqu'au terme de son engagement; et la manière brutale dont il aurait

été muté d'un jour à l'autre à une fonction pratiquement sans importance aurait gravement porté atteinte à sa dignité.

5. L'Organisation soutient en revanche que la mutation a été motivée par les seuls besoins du service. Les raisons en étaient une modification dans la politique d'investissement de la FAO, provoquée par un changement dans la méthode de subventionnement de la Banque mondiale, les insuffisances professionnelles du requérant constatées par deux enquêtes interne et externe, le fait qu'il ne jouissait plus de la confiance du Directeur général, ainsi que la proximité de son départ à la retraite, qui justifiait de faire appel à des forces plus jeunes pour réorganiser le service en vue de ses tâches nouvelles.

6. Le Statut du personnel de la FAO contient l'article ci-après relatif à la mutation de membres du personnel :

"301.012 Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation. Ils sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions."

En outre, le paragraphe 311.412 du Manuel précise que :

"Lorsqu'un fonctionnaire est muté d'un département ou d'une division à un (une) autre, la Division du personnel l'informe par écrit de la mutation proposée et des raisons qui la motivent, et il a la faculté de présenter le cas échéant ses observations. Cependant, conformément au paragraphe 301.012 du [Statut] du personnel, la décision finale appartient au Directeur général ou au responsable qu'il aurait désigné."

7. Selon une jurisprudence constante, une décision de mutation relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général; elle échappe en principe au contrôle du Tribunal, à moins qu'elle ne soit affectée d'un vice de forme ou de procédure, n'émane d'une autorité incompétente ou ne se fonde sur des motifs de droit erronés ou des faits inexacts, ou si des faits essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou si un détournement de pouvoir est établi.

8. Une requête dirigée contre une telle décision pourrait notamment être admise si celle-ci constituait une sanction disciplinaire déguisée, compte tenu en particulier des règles de forme spécifiques protégeant les agents qui subissent de telles sanctions : voir par exemple les jugements 126 (affaires Danjean Nos 1 et 2), considérants 4 et 9; 1078 (affaire Schaack), considérant 16; et 1407 (affaire Diotallevi No 3), considérant 18. En effet, dans la manière dont elle est préparée, prononcée et présentée, la décision de mutation doit respecter la dignité du fonctionnaire, ne pas porter atteinte à sa bonne réputation et ne pas le placer sans nécessité dans une situation pénible : voir les jugements 367 (affaire Sita Ram), considérants 13 et 14; 631 (affaire Go), considérants 27 et 28; 942 (affaire Leprince), considérant 4; et 1234 (affaire Crockett), considérants 15 et 19. En outre, elle doit être précédée d'une enquête sérieuse : voir le jugement 942, considérant 4.

9. Au sujet du droit du fonctionnaire d'être entendu préalablement à la mutation, le Tribunal a déclaré dans son jugement 631, au considérant 28 :

"Peu importe que le Règlement du personnel contienne ou non une disposition expresse à cet égard, il y a de bonnes raisons de soutenir que l'administration a l'obligation contractuelle de ne pas prendre une décision nuisant à la carrière d'un agent sans lui avoir communiqué tout d'abord par souci de justice naturelle les raisons de la décision et sans avoir pris connaissance de ses réactions."

En outre, dans le jugement 810 (affaire Najman No 5), le Tribunal a précisé, au considérant 7, que :

"Le respect de ce principe [de la bonne foi] demande qu'un fonctionnaire muté soit averti à temps non pas d'une vague intention mais des caractéristiques du poste qui lui sera confié et du lieu d'affectation. Certes, il convient d'appliquer avec souplesse ce principe. La légalité d'une décision d'affectation, non précédée de préavis, pourrait être admise si un délai suffisant était prévu avant l'entrée en vigueur de cette décision."

Dans le cas cité, cette condition n'était pas remplie, puisque la décision de transfert n'avait été notifiée au requérant que quelques jours avant sa date d'effet, alors qu'aucune urgence n'était invoquée ou établie, et ne précisait même pas les fonctions qui seraient confiées à l'agent dans son nouveau poste. Dans le jugement 1234, le Tribunal a déclaré, au considérant 19 :

"Il va de soi que [l']intérêt [de l'Organisation] est la considération dominante, mais elle n'en doit pas moins, pour assurer une bonne gestion et une confiance mutuelle, traiter son personnel de manière équitable. Si elle mute un fonctionnaire, elle doit lui laisser assumer des responsabilités conformes à son grade et respecter sa dignité. Elle doit lui indiquer les raisons de la mutation et lui donner la possibilité de se faire entendre."

Il résulte de cette jurisprudence qu'une audition préalable de l'agent est en tout cas nécessaire lorsque sa mutation est de nature à porter atteinte de manière sensible à sa dignité et à ses intérêts personnels, sans que l'urgence n'exige une mise à exécution très rapide de la mesure.

10. Le requérant met en cause la validité formelle et matérielle de la décision attaquée. Certes, il n'appartient pas au Tribunal de se prononcer sur la qualité des enquêtes interne et externe demandées par l'administration. Mais, dans le cas particulier, les règles de forme à observer en cas de mutation n'ont manifestement pas été respectées. En effet, avant la décision de mutation, le requérant n'a pas été informé qu'une enquête avait été ouverte ou simplement que sa mutation était envisagée, et il n'a pas été en mesure de présenter ses arguments au sujet de ladite mesure.

11. Cette audition s'imposait pour les motifs indiqués ci-dessus : le requérant assumait depuis plus de six ans la direction du Centre, et sa mutation à un poste ne comportant plus de responsabilités de direction et au profil peu défini était propre à porter gravement atteinte à ses sentiments; apparemment, rien n'exigeait la brutalité d'une mise à exécution pratiquement immédiate; cela était d'autant moins opportun que, selon toute vraisemblance, il ne fut pas recherché si la nouvelle affectation était celle qui convenait le mieux à ses aptitudes et à sa situation. L'audition préalable s'imposait d'autant plus qu'elle correspondait aux règles de l'Organisation relatives à la mutation. Pour sa part, le Comité de recours a déploré le manque de transparence dans la démarche du Directeur général, l'absence de discussion quant au résultat des deux enquêtes, la brutalité de la mesure, ainsi que le fait que l'activité finalement exercée par le requérant ne correspondait pas à son statut. Le droit d'être entendu du requérant a été manifestement méconnu. La procédure suivie, qui a porté une atteinte inutile à la dignité et aux sentiments personnels du requérant, est donc contraire aux obligations que l'Organisation a envers ses fonctionnaires. Ces vices affectent la validité de la décision attaquée. Cela étant établi, il n'est point nécessaire d'examiner si le contenu de cette décision attaquée devrait également entraîner son annulation.

12. Le requérant étant déjà à la retraite, le Tribunal ne peut ordonner sa réintégration. Pour le même motif, un renvoi de la cause à l'Organisation pour que soit reprise une procédure régulière n'aurait aucun sens. Il sied dès lors d'examiner quel autre mode de réparation serait justifié.

13. La brutalité de la mutation pouvait difficilement s'expliquer par les besoins du service. Par ailleurs, la nouvelle fonction à laquelle le requérant a été affecté, au dire même du Comité de recours, ne correspondait guère à sa formation et à sa position antérieure; l'objet de la nouvelle fonction ne fut alors pas davantage précisé, et il est aussi douteux que l'Organisation ait tenté de trouver au requérant un autre emploi, mieux adapté. La mesure attaquée, en tout cas dans sa forme, était propre à atteindre sérieusement le sentiment de dignité de ce fonctionnaire; l'Organisation n'a pas témoigné les égards qu'elle lui devait. Le caractère illicite du comportement de l'Organisation et la gravité de l'atteinte exigent une réparation. La correspondance adressée par le Directeur général au requérant au terme de son engagement, et dans laquelle il identifiait ses qualités et mérites, n'apparaît pas suffisante, car elle n'implique aucune reconnaissance du tort qui lui a été inutilement causé. Par conséquent, il a droit, à titre de réparation morale, à l'octroi d'une somme d'argent que, vu les circonstances, il sied de fixer à 10 000 dollars des Etats-Unis. Le requérant a également droit au versement d'une somme à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 27 juin 1994 est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant la somme de 10 000 dollars des Etats-Unis en réparation du préjudice moral subi par lui.
3. Elle lui paiera en outre la somme de 20 000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, 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 1er février 1996.

William Douglas
Mella Carroll
Egli
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.