

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire PEÑA-MONTENEGRO

Jugement No 1250

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Alberto Peña-Montenegro le 17 décembre 1991, la réponse de la FAO en date du 7 avril 1992, la réplique du requérant du 12 juin et la duplique de l'Organisation du 10 août 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.012 et 301.0911 du Statut du personnel de la FAO, l'article 303.1311 du Règlement du personnel de la FAO, et les paragraphes 311.422, 330.151, 330.152, 330.24 et 330.325 du Manuel de la FAO;

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 du Chili né en 1942, est entré au service de la FAO en 1974. Il a obtenu un engagement de durée déterminée de trois ans au grade P.3 et a été affecté à l'Unité d'action pour le développement de la Campagne de lutte contre la faim, connue sous le sigle de FFHC/AD, au Département du développement, au siège de l'Organisation à Rome. Le 1er décembre 1975, il a été promu au grade P.4 et transféré au Bureau régional de l'Organisation au Chili. Son engagement de durée déterminée a été converti en contrat permanent le 1er janvier 1978. Le 26 février 1979, il a regagné le siège, où il a été chargé de la FFHC/AD, au grade P.5. Le 1er janvier 1982, il recevait le titre de coordonnateur, toujours au grade P.5.

Le 14 juillet 1989, il a appris par le fonctionnaire responsable du Département du développement qu'il pourrait être muté au poste de représentant de la FAO en République dominicaine. Par note du 24 juillet 1989 adressée à ce fonctionnaire, il expliquait qu'il lui serait difficile d'accepter une telle affectation : en effet, sa femme s'était vu offrir un engagement permanent à Rome par le Fonds international de développement agricole (FIDA), et pour cette raison, jointe à d'autres d'ordre familial, il ne pouvait pas se rendre à l'étranger.

Dans un mémorandum du 29 août 1989, le Sous-Directeur général chargé du Département du développement l'informait que, par suite de la restructuration de son unité, il devrait être muté à bref délai; toutefois, compte tenu de la teneur de sa note du 24 juillet, la Division du personnel chercherait s'il existait un poste susceptible de lui convenir au siège. Si aucun poste ne pouvait être trouvé d'ici à la fin du mois d'octobre, il serait envoyé en République dominicaine.

Par mémorandum du 27 septembre, le directeur du personnel l'informait qu'aucun poste n'avait pu être trouvé au siège ou ne deviendrait vraisemblablement vacant d'ici le 31 octobre, et l'invitait à accepter pour le 1er octobre sa mutation en République dominicaine. Dans une réponse du 4 octobre, le requérant a déclaré qu'il attendait le résultat de cinq demandes qu'il avait formulées en vue d'être affecté à des postes au siège. Le 26 octobre, le directeur l'informait qu'une autre personne était affectée en République dominicaine et que sa candidature à des postes au siège serait examinée conformément aux procédures usuelles.

Par mémorandum du 22 février 1990, le Sous-Directeur général lui offrait le poste de représentant de l'Organisation au Bénin ou à El Salvador l'informant qu'en cas de refus de l'un ou l'autre de ces postes il serait licencié. Le 28 février, il a demandé l'ajournement d'une décision définitive en attendant le résultat de ses demandes de poste au siège. Le 8 mars, le directeur du personnel renouvelait l'offre du 22 février et demandait une réponse pour le 16 mars. En réponse à une demande de sa part en date du 16 mars, le Sous-Directeur général l'informait dans un mémorandum du 5 avril que d'autres candidats lui avaient été préférés pour occuper les postes vacants au siège. Il pouvait choisir entre le Bénin et El Salvador dans les trois jours, après quoi il serait muté d'office à El Salvador, le

poste considéré "comme le plus approprié", ou pourrait s'attendre à être licencié.

Par mémorandum du 6 avril, le requérant a expliqué qu'il n'était pas disposé à se séparer de sa famille dans l'intérêt de sa carrière et demandait le réexamen de son cas. Le 30 mai, le directeur du personnel l'a averti que l'Organisation ne tolérerait pas d'autre atermolement : il devait impérativement répondre dans les trois jours ou être licencié.

Dans un mémorandum du 1er juin, le requérant a déclaré qu'il ne répondrait pas avant de savoir pour quelle raison il ne pouvait être affecté à l'un des deux postes P.5 vacants au siège. Le directeur a rétorqué le 20 juin qu'il n'était qualifié pour aucun des deux et que son silence serait interprété comme un consentement tacite à sa mutation à El Salvador. Par un mémorandum en date du 21 juin, le requérant a déclaré qu'il n'était pas encore en mesure de donner une réponse. Le 26 juillet, le Sous-Directeur général résumait le fond de l'affaire, citait la définition du terme "faute grave" figurant dans le paragraphe 330.151* ("... conduite incompatible avec les obligations souscrites ou implicites du fonctionnaire envers l'Organisation ...". Les paragraphes 330.152(iv) et (viii) définissent la faute grave comme suit : (iv) "Toute action visant à faire obstacle à la bonne administration de l'Organisation"; (viii) "... refus d'obéir aux instructions".) du Manuel de l'Organisation, et indiquait au requérant que son licenciement pour faute grave avait été proposé; conformément aux dispositions du paragraphe 330.325 du Manuel, il était invité à présenter ses commentaires dans les cinq jours ouvrables. Dans un mémorandum du 3 août, le requérant rejetait l'accusation de faute grave. Le 17 août, le directeur du personnel lui adressait une formule intitulée "Avis de mouvement de personnel" en le priant de la signer pour marquer son acceptation de la mutation. Le requérant a renvoyé la formule non signée le 22 août, demandant que soient respectées les dispositions du paragraphe 311.422* ("... Lorsqu'il envisage une mutation de poste ... le Directeur général tient compte (i) ... des intérêts de l'Organisation et (ii) des qualifications, de l'aptitude, des capacités, de l'état de santé, de la situation personnelle et des intérêts du personnel en cause." (Traduction du greffe.)) du Manuel. Il ne refusait pas sa mutation, mais désirait simplement savoir quelles démarches avaient été entreprises pour le maintenir au siège.

Par mémorandum du 7 septembre, le directeur du personnel confirmait la mutation. Le 12 septembre le requérant faisait appel conformément aux dispositions de l'article 303.1311 du Règlement du personnel. Le 25 septembre, le Sous-Directeur général chargé de l'administration et des finances résumait les faits de la cause, réaffirmait qu'une "recherche sérieuse et approfondie" avait été menée en vue de lui trouver un poste au siège, inférait de son attitude qu'il refusait la mutation et lui infligeait avec effet immédiat la mesure disciplinaire du licenciement pour faute grave, conformément aux dispositions du paragraphe 330.24 du Manuel. Le 12 novembre, le requérant introduisait deux appels distincts, l'un dirigé contre la sanction disciplinaire, l'autre contre la décision de le muter à El Salvador.

Dans deux lettres du 12 décembre 1990, le Directeur général l'informait du rejet de ses deux appels, et, le 29 janvier 1991, le requérant s'adressait au Comité de recours. Dans son rapport du 24 juin 1991, le Comité recommandait le rejet de ses conclusions, mais suggérait de transformer son licenciement en "résiliation d'engagement par accord mutuel" pour tenir compte de son ancienneté et de ses services. Le Directeur général a rejeté ses conclusions et l'en a informé par lettre du 19 septembre 1991, qui constitue la décision attaquée.

B. Le requérant conteste à la fois sa mutation et son licenciement.

a) Pour ce qui concerne la mutation, il fait observer tout d'abord que, bien qu'on lui ait dit que son poste devrait être bientôt supprimé, il n'en a rien été. Le 2 octobre 1990, peu après qu'il eut été licencié, une autre personne a été désignée comme fonctionnaire responsable de son ancienne unité "en attendant la nomination d'un coordonnateur", et les tâches étaient tout à fait semblables à celles que le requérant avait l'habitude d'accomplir. Dans l'une de ses lettres en date du 12 décembre 1990, le Directeur général déclarait qu'"une décision serait prise quant à la suppression éventuelle de votre ancien poste". Ainsi, la suppression de son poste et la nécessité qui en aurait découlé d'affecter le requérant à un autre poste étaient une simple possibilité. La décision du 29 août 1989 de le muter immédiatement reposait sur une conclusion erronée. Etant donné que l'administration tardait à restructurer son unité, il pouvait difficilement être taxé de manœuvres dilatoires. Le véritable but de la mutation était tout simplement de se débarrasser de lui.

En second lieu, il allègue que le Directeur général a omis le fait essentiel que sa femme étant obligée de rester à Rome en raison de son engagement au FIDA, il ne pouvait consentir à quitter cette ville. Cette circonstance, jointe à son ancienneté et à son âge, aurait dû inciter l'Organisation à entreprendre davantage d'efforts pour le maintenir au siège. Son attitude est incohérente : elle a estimé qu'il était apte à occuper des postes en qualité de représentant

dans trois pays bien qu'il n'eût aucune expérience de ce travail; elle a pourtant prétendu qu'il était inapte à occuper l'un quelconque des postes qu'il avait lui-même identifiés au siège. Elle a omis de prouver qu'elle avait passé en revue les postes susceptibles de lui convenir. Les démarches de l'Organisation ont été de pure forme, et la moindre des choses eût été de le maintenir à son ancien poste en attendant la suppression ou un changement radical de ses fonctions ou de son grade.

b) Quant à son licenciement, il fait valoir que, puisque sa mutation était illégale, la décision de le licencier au motif qu'il refusait d'être muté l'était également. Et à supposer même que sa mutation fût légale, le licenciement était en tout état de cause entaché de deux erreurs de droit.

D'une part, il était erroné de supposer qu'il s'était rendu coupable de faute grave à trois titres. A l'accusation de conduite incompatible avec ses obligations souscrites ou implicites au sens du paragraphe 330.151 du Manuel, il répond que le refus d'accepter une nouvelle affectation ne constitue pas une infraction à la discipline, à moins qu'il n'y ait eu refus d'obéir aux instructions. Mais, lorsque la procédure disciplinaire a commencé, tout ce qu'il avait fait était de rejeter une "offre" de nomination à un autre poste. Il ne pouvait donc pas non plus être coupable d'avoir refusé d'obéir aux instructions aux termes du paragraphe 330.152(viii) du Manuel, ce qui constitue le deuxième chef d'accusation. Quant à la troisième accusation, celle de faire obstacle à la bonne administration de l'Organisation aux termes du paragraphe 330.152(iv) du Manuel, comment aurait-il pu essayer d'empêcher une restructuration à laquelle il n'avait aucune part ? De plus, il n'existe aucune preuve qu'il l'ait effectivement entravée.

D'autre part, la sanction du licenciement était hors de proportion avec la faute. Dans les circonstances du cas, la résiliation d'engagement par accord mutuel eût été plus appropriée.

Il demande au Tribunal : 1) d'annuler la décision attaquée; 2) d'ordonner sa réintégration au siège à compter de la date de son licenciement ou, au cas où sa réintégration n'interviendrait pas dans les six mois suivant la décision du Tribunal, d'ordonner à la FAO de négocier une résiliation d'engagement par accord mutuel conformément aux dispositions du paragraphe 301.0911 du Statut du personnel; 3) de lui accorder l'équivalent de vingt-quatre mois de traitement, assorti des allocations, pour tort moral et perte de ses perspectives de carrière. Il demande également des dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO nie avoir commis des erreurs de droit. Ainsi que le requérant le reconnaît, la mutation relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Dans son cas, elle était justifiée par la réorganisation imminente de son unité et la suppression de son poste. En fait, c'est l'unité tout entière qui a été supprimée par la suite. Il n'y a pas eu détournement de pouvoir puisque l'Organisation a suivi la procédure prescrite pour lui trouver un emploi de remplacement et que le poste créé par la suite dans l'unité nouvellement formée ne comportait pas les mêmes tâches que l'emploi qu'il occupait précédemment.

L'accusation selon laquelle elle a omis des faits essentiels en négligeant de tenir compte de sa situation personnelle n'est pas fondée. Elle lui a patiemment accordé de plus en plus de temps dans l'espoir qu'un poste approprié se libérerait au siège; elle s'est elle-même efforcée d'en trouver un et, lorsqu'elle a échoué, elle lui a offert des postes à l'étranger. Dans ces conditions, le Directeur général devait agir dans les intérêts supérieurs de l'Organisation, qui comprenaient la réorganisation de l'unité du requérant et la nomination d'un représentant en République dominicaine.

Considérer son rejet de l'offre de la FAO comme autre chose qu'un refus d'obéissance relève de la pure chicane. Une interprétation raisonnable des faits conduit à la conclusion qu'une "décision" était prise et qu'il a refusé d'obéir à ce qui était en fait des instructions, même si elles étaient signifiées en termes polis.

Citant la jurisprudence, la FAO soutient que le fait pour un fonctionnaire de refuser pour des motifs purement personnels d'occuper un poste auquel il est affecté constitue une violation grave de ses obligations qui autorise son employeur à le licencier. Il est étrange que le requérant souhaite négocier une résiliation d'engagement par accord mutuel après avoir repoussé avec mépris une telle solution alors que cela était possible après le rapport du Comité de recours.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que l'Organisation n'a répondu qu'en termes généraux aux points précis de fait et de droit qu'il a soulevés.

Il rejette l'explication de sa mutation en août 1989 que donne la FAO : il était alors trop tôt, selon lui, pour dire

qu'il devait être "réaffecté sous peu à un autre poste". Dans tous les cas, l'indifférence de la FAO à l'égard du "grave dilemme" dans lequel il est enfermé montre "qu'elle a perdu contact avec les saines idées sociales, religieuses et politiques sur le sens du mariage, l'intégrité de la famille et la position des femmes dans la société".

Le requérant indique que le mémorandum de la FAO du 20 juin 1990 fait état d'une "offre" et non d'un ordre; d'une cessation de service et non d'un licenciement pour faute grave; et d'une décision - qui n'est jamais venue - de le réaffecter à un autre poste "en temps utile". Ce n'est pas ergoter que de s'attendre à ce que les décisions administratives soient conformes aux décisions du Tribunal. En l'absence d'une décision, l'accusation de faute grave n'est pas fondée, et le licenciement sans préavis est injustifié.

Il maintient ses demandes et souligne que, dans la lettre l'informant de la décision définitive, le Directeur général se bornait à dire qu'il avait "pris note" de la suggestion du Comité de recours relative à une résiliation d'engagement par accord mutuel. Il ne demande une résiliation d'engagement par accord mutuel que s'il n'est pas possible de l'affecter à un poste approprié au siège.

E. Dans sa duplique, la FAO déclare que le requérant n'a fait état d'aucun fait nouveau ni présenté aucun nouveau moyen à l'appui de sa requête.

Bien qu'il fasse observer que le Directeur général ne peut pas séparer les membres d'une même famille, sa conception de la fonction publique internationale est insoutenable car elle empêcherait le Directeur général de protéger les intérêts de l'Organisation. Alléguer qu'il n'a été ni averti avant le début de la procédure disciplinaire ni informé d'une décision parfaitement claire revient à "prendre ses désirs pour des réalités".

CONSIDERE :

1. La présente requête conteste une décision définitive unique en date du 19 septembre 1991, par laquelle le Directeur général de la FAO a rejeté les recours internes du requérant contre deux décisions étroitement liées. L'une visait à le muter au poste de représentant de la FAO à El Salvador, et l'autre à le licencier pour faute grave, à savoir "refus de mutation".

2. L'article 301.012 du Statut du personnel de la FAO se lit comme suit :

"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."

Le paragraphe 311.422 du Manuel de la FAO dispose que :

"... les fonctionnaires sont mutés lorsque leurs services sont nécessaires dans un nouveau poste, au même lieu d'affectation ou dans un lieu différent, et lorsque les fonctions attachées au nouveau poste sont comparables à celles qu'ils exercent actuellement, ou que le Directeur général les estime qualifiés pour occuper le nouveau poste. Lorsqu'il envisage une mutation de poste ou de lieu d'affectation, le Directeur général tient compte 1) des nécessités du programme de travail et des intérêts de l'Organisation; 2) des qualifications, de l'aptitude, des capacités, de l'état de santé, de la situation personnelle et des intérêts du personnel en cause." (Traduction du greffe).

3. Le requérant a travaillé au siège de l'Organisation à Rome de 1974 à 1989, à part une période de trois ans de décembre 1975 à mars 1979 au Chili. De l'avis général, le requérant a toujours servi l'Organisation avec loyauté et efficacité. Sa femme a trouvé un emploi dans cette ville, au Fonds international de développement agricole, tout d'abord en qualité de consultant indépendant pendant dix-huit mois, puis aux termes d'un engagement de durée déterminée de deux ans expirant le 31 juillet 1990. Leurs enfants fréquentaient l'école à Rome.

4. Le 14 juillet 1989, le fonctionnaire responsable du Département du développement l'a informé verbalement que le Directeur général avait l'intention de le nommer représentant de la FAO en République dominicaine. Il est hors de doute que, s'il n'avait eu des raisons d'ordre familial, le requérant aurait accepté, pour reprendre ses propres termes, "cette nouvelle affectation intéressante" parce "qu'une mutation à un poste de représentant de la FAO constitue un honneur et une promotion professionnelle". Le requérant a demandé une semaine de réflexion. Le 21 juillet 1989, sa femme a obtenu de l'IFAD un "contrat permanent" de cinq ans à partir du 1er août 1990. Dans une note adressée, le 24 juillet 1989, au fonctionnaire responsable du Département du développement, il a indiqué que

cet engagement donnerait à sa femme des possibilités de satisfactions professionnelles et apporterait des avantages financiers à la famille tout entière, notamment à sa propre mère, qui avait besoin d'une aide médicale constante. Il a donc déclaré qu'il n'était pas en mesure d'accepter l'affectation.

5. L'Organisation avait deux raisons de procéder à la mutation : 1) compte tenu de l'expérience et des compétences du requérant, le Directeur général considérait que son affectation en qualité de représentant de la FAO en République dominicaine serait dans l'intérêt de l'Organisation; 2) le Directeur général envisageait de réorganiser l'unité dont le requérant était alors le chef, et ce projet de réorganisation "dans un proche avenir ... [devait entraîner] la nécessité de [le] réaffecter sous peu à un autre poste, à Rome ou ailleurs". Le requérant a eu pour la première fois connaissance de ce projet par un mémorandum du 29 août 1989 qui précisait que, compte tenu des raisons d'ordre familial alléguées par le requérant, le Directeur général allait demander à la Division du personnel de voir s'il pouvait être affecté à un poste approprié devenu vacant au siège, mais que, si un tel poste ne pouvait être trouvé d'ici à la fin du mois d'octobre, une proposition formelle lui serait faite en vue de son affectation en République dominicaine.

6. Le 19 septembre 1989, le requérant a examiné la question de sa réaffectation avec le directeur de la Division du personnel et a soumis une liste de postes vacants qu'il considérait comme appropriés. Il a posé officiellement sa candidature à cinq postes le 21 septembre. Par mémorandum du 27 septembre, le directeur du personnel l'a informé que les postes vacants au siège avaient été attentivement passés en revue, mais qu'aucun d'eux ne pouvait lui convenir et qu'aucune vacance appropriée n'était attendue avant le 31 octobre; que sa candidature à un poste déterminé serait dûment prise en considération, mais qu'aucun candidat ne pouvait être imposé à une division quelconque de l'Organisation; enfin, qu'il était invité à donner une réponse définitive au sujet de la mutation le 1er octobre au plus tard. Il a répondu le 4 octobre, en manifestant son intérêt pour plusieurs postes vacants au siège. L'Organisation n'a pas insisté sur la mutation en République dominicaine en attendant le résultat des concours auxquels il s'était porté candidat. Comme la République dominicaine souhaitait qu'une nomination intervienne immédiatement, un autre fonctionnaire a été désigné pour ce poste.

7. Par mémorandum du 22 février 1990, le Sous-Directeur général chargé du Département du développement a déclaré que, bien que plusieurs mois se soient écoulés, un poste approprié n'avait pu être trouvé et a offert au requérant le choix entre le poste de représentant de la FAO à El Salvador ou au Bénin, en ajoutant : "si vous deviez décliner cette offre ... l'Organisation n'aura pas d'autre alternative que d'entamer la procédure nécessaire pour mettre fin à vos services". La demande du requérant tendant à ce qu'il soit sursis à une décision définitive concernant son affectation à un poste de représentant de la FAO a été rejetée par mémorandum du 8 mars 1990, qui réitérait l'offre précédente.

8. L'Organisation a tenté à diverses reprises d'amener le requérant à accepter cette mutation. C'est ainsi que le Sous-Directeur général lui a écrit, le 5 avril 1990 : "si vous ne répondez pas à cette offre [dans les trois jours] en m'indiquant le poste que vous préférez ... vous serez muté à El Salvador. ... Si vous déclinez cette offre, la procédure de cessation de service pour refus d'accepter une mutation sera engagée". Par un mémorandum du 6 avril, le requérant a expliqué qu'il n'était pas disposé à se séparer de sa famille pour des raisons de carrière; qu'il reconnaissait totalement et respectait le droit du Directeur général de lui donner une nouvelle affectation dans l'intérêt de l'Organisation, conformément aux plans du Directeur général pour la restructuration de l'unité qu'il dirigeait alors; mais qu'il n'avait pas refusé une mutation.

De nouveau, le 30 mai 1990, le directeur du personnel lui a fait savoir qu'il était "maintenant absolument impératif que vous répondiez à l'offre du poste de représentant de la FAO à El Salvador. ... En l'absence d'une réponse positive, l'administration n'aura pas d'autre choix que de prendre des mesures en vue de mettre fin à vos services".

Par mémorandum du 20 juin 1990, l'Organisation lui a laissé le bénéfice du doute en s'abstenant de considérer le fait "de ne pas répondre à une demande expresse ... concernant son acceptation de l'offre du poste à El Salvador" comme un refus tacite qui aurait conduit à la résiliation de son engagement. Au contraire, considérant qu'il avait tacitement accepté l'offre, elle l'informait que des mesures seraient prises sans délai pour le nommer à ce poste.

Toutefois, par un mémorandum en date du 21 juin 1990, le requérant a déclaré qu'il ne pouvait ni accepter, ni décliner l'offre du poste à El Salvador. Au motif que son silence était réputé comme un refus d'accepter la nouvelle affectation, une proposition de licenciement pour faute grave lui a été dûment notifiée le 26 juillet 1990. Il a répondu le 3 août, répétant ce qu'il avait déjà dit le 6 avril 1990.

Compte tenu de cette dénégation et pour clarifier sa position, le directeur du personnel lui a adressé une formule intitulée "Avis de mouvement de personnel", datée du 17 août 1990, qui confirmait sa mutation à El Salvador avec effet au 1er octobre. Le requérant a retourné la formule le 22 août en demandant, notamment, "que le paragraphe 311.422 du Manuel soit dûment pris en considération" et que son attitude ne soit pas considérée comme un refus du poste à El Salvador.

L'Organisation a répondu le 7 septembre que la disposition citée avait été dûment prise en considération et lui a renvoyé la formule pour signature. Le requérant l'a retournée une nouvelle fois le 12 septembre, déclarant qu'il se voyait dans l'obligation d'en appeler au Directeur général de la décision de le muter et qu'il ne refusait pas d'être muté, mais demandait simplement que soit conduite une recherche sérieuse pour savoir s'il existait d'autres postes au siège.

Le 25 septembre 1990, il a été licencié pour faute grave.

La mutation

9. La position du requérant est qu'il n'a pas refusé l'offre du poste à El Salvador et que ses demandes réitérées de nouveaux délais destinés à lui permettre de décider s'il acceptait ou non ce poste étaient justifiées, parce que l'Organisation avait omis :

- a) d'expliquer pourquoi sa mutation immédiate était nécessaire, et pourquoi il ne pouvait être autorisé à rester à son poste jusqu'à ce que celui-ci soit supprimé ou jusqu'à ce que ses fonctions changent radicalement de nature;
- b) d'indiquer pourquoi il n'était pas possible de lui trouver un poste approprié au siège;
- c) d'exposer les raisons pour lesquelles il n'était pas considéré apte aux postes spécifiques auxquels il avait posé sa candidature;
- d) de tenir compte de sa situation et de ses intérêts personnels.

10. C'est par son mémorandum du 22 août 1990 que le requérant a contesté pour la première fois que la réorganisation dût nécessairement entraîner sa mutation immédiate et a demandé des éclaircissements sur la raison qui la rendait inévitable. Dans sa requête, il allègue que "l'étude sur la restructuration aurait facilement pu, en l'absence de toute idée préconçue, aboutir à [son] maintien dans le même genre d'activités qu'il exerçait alors" et laisse entendre qu'une mutation préalable n'était pas nécessaire, étant donné qu'il aurait pu rester à son poste pendant l'étude sur la restructuration.

La position de l'Organisation - telle qu'elle est exposée notamment dans la lettre du Directeur général du 12 décembre 1990 - était qu'après examen, la direction devait décider s'il fallait supprimer le poste du requérant ou lui attribuer de nouvelles fonctions et un grade approprié.

11. Le requérant conteste la décision de le muter pour deux raisons principales :

- a) le motif invoqué pour sa mutation, s'il n'était pas entaché d'un détournement de pouvoir, ne pouvait qu'être fondé sur des conclusions erronées;
- b) il n'avait absolument pas été tenu compte d'un fait essentiel, à savoir le dilemme dans lequel la carrière de sa femme l'enfermait.

a) Conclusions erronées ou détournement de pouvoir

12. Le requérant allègue que la décision de le muter résultait "de conclusions erronées ou d'un détournement de pouvoir", en ce sens que la raison invoquée dans le mémorandum du 29 août 1989 laissait "clairement entendre que l'on envisageait de supprimer 'à bref délai' [son] poste". Selon lui, le Directeur général indiquait, dans une lettre du 12 décembre 1990, qu'en août 1989, la suppression de son poste n'était qu'une éventualité. La décision attaquée était donc fondée sur la conclusion manifestement erronée que la suppression de poste était inévitable.

Le requérant soutient en outre que le Directeur général avait décidé, en août 1989, de l'éloigner avant de mettre en oeuvre les plans de restructuration. Bien que le Directeur général se soit peut-être abstenu d'indiquer franchement

la véritable raison, afin d'éviter de susciter du ressentiment, et sans alléguer qu'il y avait nécessairement de la malveillance de la part du Directeur général, le requérant considère que le silence persistant de l'Organisation sur la véritable raison de la mutation laisse présumer qu'il ne s'agit pas simplement d'une erreur, mais d'un détournement de pouvoir.

Enfin, il prétend que, le 2 octobre 1990, un fonctionnaire était désigné comme chargé de liaison dans son ancienne unité "en attendant la nomination d'un coordonnateur", et que le nouveau poste comportait des tâches similaires à celles qu'il accomplissait précédemment, et qu'il était parfaitement qualifié pour l'occuper.

13. Le requérant fonde son argument sur une interprétation erronée du motif de sa réaffectation, tel qu'indiqué par le Sous-Directeur général chargé du Département du développement dans le mémorandum du 29 août 1989. Ce mémorandum, sans évoquer la suppression de son poste, déclarait simplement que la réorganisation de ce Département entraînerait sa réaffectation, ce qui concorde manifestement avec la position du Directeur général, exposée dans la lettre du 12 décembre 1990, selon laquelle la réorganisation pourrait aboutir à la suppression du poste du requérant en fonction des conclusions d'une étude de gestion.

Pour ce qui concerne la nomination d'un autre fonctionnaire "en attendant la nomination d'un coordonnateur", il est vrai qu'un nouveau Bureau des relations extérieures a été institué, et un poste de fonctionnaire principal chargé de liaison a été créé. Mais, en dépit de quelques analogies, comme le grade, avec l'ancien poste du requérant, ce nouveau poste était essentiellement différent. Ses attributions incluaient la mise au point d'un nouveau programme de coopération avec les organisations non gouvernementales et la rationalisation et la répartition des tâches des unités qui traitaient habituellement avec elles, par souci de cohérence et pour établir une nette distinction entre le Bureau des relations extérieures et les autres unités de la FAO.

Le requérant ne parvient pas à établir que le nouveau poste de fonctionnaire principal chargé de liaison comportait des tâches similaires à celles qu'il accomplissait précédemment. Toutefois, même s'il y était parvenu, il ne s'ensuit pas que la création de ce poste ait rendu sa mutation rétroactivement illégale. Devant la nécessité de désigner un représentant de la FAO en République dominicaine et, plus tard, dans deux autres pays, le Directeur général a agi correctement en cherchant à affecter à l'un d'eux le requérant, qui avait les qualifications requises. L'Organisation a répondu de manière satisfaisante à toutes les questions posées en plusieurs occasions par le requérant et le Tribunal est convaincu que le Directeur général a agi de bonne foi.

b) Omission d'un fait essentiel

14. Le requérant a bénéficié de deux mois initialement, et de douze mois en fin de compte, pour régler la question de la carrière de sa femme ou pour obtenir un poste approprié au siège. Il prétend avoir des "besoins familiaux" qui sortent de l'ordinaire. Mais il n'y a rien d'extraordinaire dans le fait que les conjoints aient chacun un emploi dans le même lieu d'affectation et que ni l'un ni l'autre ne veuille y renoncer. L'éducation des enfants n'est pas non plus un obstacle insurmontable. Ces circonstances ne sont pas de nature à protéger un fonctionnaire international d'une mutation. Le 14 juillet 1989, l'épouse du requérant bénéficiait d'un contrat qui venait à expiration le 31 juillet 1990; aussi, une demande de surseoir à la mutation jusqu'au 1er août 1990 n'était-elle pas déraisonnable, et l'Organisation y a fait droit. L'ajournement de la mutation pendant quatorze mois prouve à l'évidence que la "situation familiale et les intérêts" du requérant ont été dûment pris en considération. Mais, en regard des intérêts de l'Organisation, qui avait à pourvoir le poste important de représentant dans un Etat membre, la situation familiale ne justifiait pas de nouveau report. Le Tribunal est d'avis que le Directeur général a tenu compte de la situation familiale du requérant.

Quant à l'impossibilité de trouver un poste susceptible de convenir au requérant, l'échange de correspondance entre septembre 1989 et juin 1990 révèle que l'Organisation lui a expliqué que la Division du personnel avait échoué à lui trouver un poste au siège parce que ses qualifications et son expérience n'étaient pas compatibles avec les vacances existant à l'époque pour son grade; il n'avait pas été retenu pour les postes auxquels il avait posé sa candidature parce qu'on a considéré qu'il n'était pas le mieux qualifié et, dans au moins quatre cas, comme ne possédant pas les qualifications requises, et la Division du personnel ne pouvait pas s'immiscer dans la procédure de sélection en imposant un candidat.

15. Par conséquent, les objections à sa mutation soulevées par le requérant doivent être rejetées.

Le licenciement

16. Le requérant allègue que, même si la décision de le muter était légale, son licenciement était entaché de deux erreurs de droit :

a) sa conduite ne constituait pas une faute grave;

b) la gravité de la sanction du licenciement était disproportionnée.

a) Sur la faute grave

17. C'est le mémorandum du 26 juillet 1990 du Sous-Directeur général qui a informé le requérant de la proposition formelle de le licencier pour faute grave. Il y est fait observer que le Directeur général est habilité à muter des fonctionnaires; que le requérant avait été informé un an plus tôt de la nécessité de sa mutation; qu'il avait ensuite eu le choix entre El Salvador et le Bénin; qu'il avait été finalement affecté à El Salvador; et qu'il avait refusé cette dernière affectation. Son retard à répondre aux offres qui lui avaient été faites a conduit le gouvernement d'un Etat membre à demander des explications au sujet du délai indûment apporté à pourvoir le poste de représentant. Son refus d'accepter l'affectation en question constitue, selon le mémorandum, une "conduite incompatible avec les obligations souscrites ou implicites des fonctionnaires à l'égard de l'Organisation", aux termes du paragraphe 330.151 du Manuel; il est notamment en contradiction avec l'obligation visée à l'article 301.012 du Statut du personnel, et il constitue une "action visant à faire obstacle à la bonne administration de l'Organisation", aux termes du paragraphe 330.152(iv) du Manuel, et "un refus d'obéir aux instructions", aux termes du paragraphe 330.152(viii) du Manuel.

18. Le requérant prétend que, avant le 26 juillet 1990, le Directeur général n'avait pas pris la décision de le muter qui aurait créé une obligation pour lui; il n'existait donc pas de décision qu'il aurait pu attaquer. Il prétend qu'une telle décision n'a été prise que plus tard et qu'il l'a contestée le 12 septembre 1990. A son avis, le refus d'obéir ne pouvait constituer le fondement d'un licenciement puisqu'il n'avait pas bénéficié du droit de réponse prévu à l'article 330.325 du Manuel. Il soutient en outre que, avant le 26 juillet 1990, il n'y avait eu que de simples offres, auxquelles il avait omis de répondre, et que cette omission ne justifiait pas de mesure disciplinaire. A son sens, il n'y a pas eu "refus d'obéir aux instructions" parce qu'il n'a jamais reçu l'ordre de se rendre à El Salvador; l'administration l'a seulement invité à répondre à diverses offres; elle a simplement déclaré que son silence serait interprété comme un rejet de l'offre. Finalement, il allègue qu'il n'y a pas eu de sa part "d'action visant à faire obstacle à la bonne administration de l'Organisation". Bien qu'accusé d'avoir retardé la restructuration, il ne pouvait avoir freiné un exercice dont il ignorait jusqu'à l'existence, et l'Organisation n'apporte aucune preuve de sa responsabilité dans le retard.

19. Dans son mémorandum du 22 février 1990, le Sous-Directeur général a manifestement notifié au requérant une décision, encore qu'il l'ait qualifiée d'"offre" de le muter à un poste de représentant de la FAO hors siège. Ce n'était "une offre" que dans la mesure où on lui donnait le choix du lieu d'affectation, à savoir El Salvador ou le Bénin. En tout état de cause, en lisant conjointement ce mémorandum et ceux du 8 mars et du 5 avril 1990, il n'aurait dû y avoir aucun doute dans son esprit qu'une décision définitive avait été prise de le muter à un poste de représentant de la FAO. Il aurait pu choisir son lieu d'affectation mais, faute d'exercer ce droit, il aurait été affecté à El Salvador. Seule la date de la mutation n'était pas déterminée. Il ne devait subsister pour lui aucun doute qu'il s'agissait d'une décision de mutation, étant donné qu'il était prévenu que "s'il la refusait", une procédure serait engagée "pour refus d'accepter une mutation".

La conduite ultérieure du requérant, consistant à éluder d'une manière ou d'une autre une réponse définitive, ne signifiait pas qu'il avait accepté la mutation. Le 26 juillet 1990, le requérant avait nettement refusé d'accepter le poste à El Salvador. L'envoi d'un avis de mouvement de personnel ne signifiait pas que la décision de le muter ne datait que de ce moment-là : comme le directeur du personnel le lui a écrit dans le mémorandum du 17 août 1990 mentionné dans le considérant 8 ci-dessus, cette formule était destinée à clarifier sa position, parce qu'il avait une fois de plus nié avoir refusé une mutation. Sa réponse à cet avis n'était donc pas son premier refus, mais une confirmation de son refus persistant d'être muté.

20. De plus, son refus d'être affecté à El Salvador constituait une violation de son obligation envers l'Organisation d'accepter une mutation aux termes de l'article 301.012 du Statut du personnel. Compte tenu des responsabilités inhérentes au poste de représentant, ce refus a fait obstacle à la bonne administration de l'Organisation, pour reprendre les termes du paragraphe 330.152(iv) du Manuel, et répondait à la définition de faute grave.

Si le requérant avait attaqué bona fide la validité de la décision de mutation, c'eût été une explication satisfaisante de son refus de s'y conformer : pour un précédent, voir le considérant 6 du jugement No 392 (affaire Duran No 2). En l'occurrence, l'Organisation s'est abstenue pendant cinq mois, jusqu'au 22 février 1990, eu égard à sa situation familiale, de prendre des mesures concernant la décision de le muter. Par la suite, il n'a pas contesté la mutation, mais a cherché à la tourner ou à la retarder en soulevant une série de questions et en éludant une réponse directe.

Le requérant a donc été coupable de faute grave.

b) Sur la proportionnalité

21. Le requérant allègue que le fait de lui infliger la sanction du licenciement sans préavis était incompatible avec le principe de proportionnalité.

22. Son attention a été appelée à plusieurs reprises, à partir du 22 février 1990, sur les conséquences probables du refus d'accepter une mutation hors siège. Le licenciement n'a pas été une décision soudaine. De plus, même après la proposition de licenciement, deux possibilités de changer d'avis lui ont été offertes.

23. Si le requérant avait accepté le poste à El Salvador, même après l'ouverture de la procédure disciplinaire, l'Organisation aurait été disposée à abandonner cette procédure et à le muter à El Salvador. Il allègue que c'est là la preuve que l'on a fait fi du principe de proportionnalité : si la faute était suffisamment grave pour entraîner le licenciement, le repentir de dernière minute n'aurait pu justifier une promotion au poste élevé de représentant. Le licenciement n'était, à son avis, ni la seule solution ni la solution appropriée.

Le fait que l'Organisation était prête à accepter son repentir de dernière minute est révélateur de sa bonne foi et non du mépris du principe de proportionnalité. Elle avait pris et communiqué au requérant la décision de le muter et, après le refus de celui-ci de l'accepter, il n'était pas nécessaire de prendre d'autres mesures en vue de réaliser cette mutation. La décision de licencier le requérant a relevé de l'exercice correct du pouvoir d'appréciation de l'Organisation et n'a pas violé le principe de proportionnalité.

La décision du Tribunal

24. Les recours du requérant auprès du Directeur général ont été rejetés le 12 novembre 1990, et il s'est adressé au Comité de recours le 29 janvier 1991. Tout en recommandant que ses recours contre la mutation et son licenciement pour faute grave soient rejetés, le Comité, considérant que le requérant n'avait peut-être pas mesuré les conséquences de son attitude dilatoire, tenant compte de ses services passés et de son ancienneté, et eu égard à son âge et à ses perspectives de carrière, a suggéré "qu'il soit envisagé de convertir le licenciement pour faute grave en résiliation de contrat au sens de l'article 301.0911 du Statut du personnel, à la condition que le requérant reconnaisse son erreur de jugement et présente des excuses pour son refus d'obéissance, et qu'il accepte cette solution".

La lettre du Directeur général du 19 septembre 1991, notifiant sa décision définitive, a accepté le rapport du Comité en prenant note de sa suggestion.

25. L'un des griefs formulés par le requérant est que l'Organisation n'a pas proposé "une résiliation d'engagement par accord mutuel au sens de l'article 301.0911 du Statut du personnel". Dans sa réponse, l'Organisation fait observer que c'est le requérant lui-même "qui a refusé de saisir une occasion qui s'offrait à la suite du rapport du Comité de recours et qui aurait pu conduire à ce résultat". Toutefois, l'Organisation n'indique pas clairement que le requérant n'a plus la possibilité de saisir cette occasion.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner

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