

QUATRE-VINGT-SEIZIÈME SESSION

Jugement n° 2275

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre le Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR), formée par M. D. B. le 10 janvier 2003, la réponse de l'ISNAR du 21 mars, la réplique du requérant du 28 avril et la duplique du défendeur du 2 juin 2003;

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 israélien né en 1943, est un ancien agent principal de recherche de l'ISNAR, au service duquel il est entré le 11 janvier 1999 sous contrat de durée déterminée de deux ans. Ce contrat a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2002. Il travaillait essentiellement dans le domaine de la mondialisation.

En avril 2001, l'intéressé s'est vu offrir un engagement de cinq ans en qualité de professeur honoraire au Département des sciences sociales de l'Université de Wageningen, aux Pays-Bas, pour y donner des cours sur la sécurité alimentaire mondiale et le commerce international. Il devait s'acquitter de ces fonctions parallèlement à son travail à l'ISNAR, ce qui nécessitait une autorisation officielle du Directeur général qui a été accordée le 11 mai 2001. Celle-ci était valable pour la durée de l'engagement du requérant et était reconductible si son contrat avec l'ISNAR était renouvelé. Le 24 juillet 2001, le Directeur général a fait savoir à l'intéressé que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 31 janvier 2002, en raison du manque de ressources financières qui contraignait l'ISNAR à réduire ses activités. Il soulignait en particulier qu'en dépit des efforts déployés, l'ISNAR n'avait reçu aucun financement supplémentaire pour les projets relatifs à la mondialisation, lesquels seraient interrompus après le départ du requérant.

L'intéressé a demandé le réexamen de cette décision le 13 septembre 2001 mais le Directeur général l'a confirmée par lettre du 19 octobre. Le requérant a introduit un recours le 15 novembre 2001. Etant donné que ni la Commission de recours ni les règles de procédure en la matière n'avaient encore été mises en place, l'examen de sa demande n'a débuté qu'en mars 2002. Dans un avis rendu le 18 octobre 2002, la Commission a considéré que, de par la façon dont la décision de non-renouvellement avait été prise, l'ISNAR avait manqué à son devoir de sollicitude envers le requérant et que l'absence de Commission de recours lorsque celui-ci avait introduit sa plainte avait entraîné un retard dans l'examen de son cas. Une majorité des membres de la Commission a par conséquent recommandé que le requérant reçoive à titre de dédommagement six mois de salaire et l'intégralité des allocations et prestations correspondantes ainsi que le montant maximal de primes de rapatriement. Par lettre du 8 novembre 2002, le Directeur général a informé le requérant qu'il rejetait ces recommandations et maintenait sa décision de ne pas renouveler son contrat. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait valoir que les motifs avancés par le Directeur général ne sont pas les véritables motifs et qu'ils ne reposent pas sur une représentation «exacte ou fidèle» des faits; en outre, la décision n'est pas fondée sur des considérations objectives. Selon lui, rien dans son contrat n'en subordonne le renouvellement à la poursuite du projet relatif à la mondialisation. Il fait observer que l'ISNAR a recruté de nouveaux agents après le non-renouvellement de son propre contrat. Il donne plusieurs raisons l'amenant à penser qu'il n'était pas dans l'intérêt de

l'ISNAR de ne pas renouveler son contrat.

Il fait valoir que le Directeur général a fait preuve de mauvaise foi et qu'en n'honorant pas ses engagements il a porté atteinte à sa réputation professionnelle. En autorisant l'Université de Wageningen à l'engager alors qu'il était au service de l'ISNAR, le Directeur général a contracté une obligation morale et induit le requérant à croire que son contrat serait renouvelé pendant toute la durée de son engagement à l'université. Le Directeur général aurait dû l'avertir explicitement à ce moment-là que son contrat ne serait pas renouvelé. Ne l'ayant pas fait, il a failli à son devoir de sollicitude envers lui.

L'intéressé considère que la décision de ne pas renouveler son engagement est fondée sur des erreurs de fait et témoigne d'un abus de pouvoir. Il fait observer que le financement de ses projets avait été approuvé en février 2002 sur la base des propositions qu'il avait soumises au nom de l'ISNAR. Le Directeur général a donc agi de manière arbitraire en abandonnant lesdits projets.

De plus, son recours a été examiné avec retard, ce qui lui a occasionné un préjudice méritant réparation.

Il demande l'annulation de la décision de ne pas renouveler son contrat et sa réintégration au bénéfice d'un contrat d'une durée déterminée de trois ans ou, à défaut, une indemnisation égale à trois ans de salaire avec l'intégralité des allocations et prestations correspondantes. Il réclame également un an de salaire à titre de dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ISNAR fait valoir que la Commission de recours a confirmé que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant était conforme aux règles statutaires en vigueur et qu'aucune erreur de fait ni de droit n'avait été commise. La décision repose sur un fait objectif, à savoir le manque de financement pour les projets relatifs à la mondialisation, pour lesquels l'intéressé avait été spécialement recruté. Non seulement le Directeur général lui a donné un préavis amplement suffisant mais il lui a expliqué les raisons du non-renouvellement de son contrat, preuves à l'appui. Le poste du requérant était financé dans le cadre d'un projet spécial et ne relevait pas du budget ordinaire. L'ISNAR s'est trouvé confronté à de graves incertitudes financières pour l'année 2002, qui l'ont conduit à supprimer certaines activités inscrites dans son programme de travail. Le défendeur tient à préciser que le non-renouvellement du contrat du requérant n'était aucunement lié à un problème relatif à la qualité de ses services ou à son comportement.

L'ISNAR affirme que le requérant n'a pas prouvé que l'organisation ou son Directeur général ont pris cette décision pour lui nuire. Il nie que le Directeur général ait failli à son devoir de sollicitude envers le requérant ou qu'il ait commis un abus de pouvoir. Il fait valoir que le Directeur général a essayé de trouver un autre poste à l'intéressé mais que les ressources financières disponibles étaient insuffisantes. En réponse à ses allégations selon lesquelles de nouveaux agents ont été recrutés après la notification du non-renouvellement de son contrat en raison d'un manque de financement, l'ISNAR fait remarquer que ces personnes bénéficiaient de leurs propres dotations financières.

L'ISNAR déclare qu'un grand nombre des allégations de mauvaise foi du requérant portent sur des événements intervenus après son départ. Selon l'intéressé, le Directeur général a agi de mauvaise foi en n'ayant pas assuré le financement de son projet; en fait, affirme l'ISNAR, c'est le requérant lui-même qui refuse tout simplement d'assumer la responsabilité du fait qu'il n'a pas réussi à obtenir un financement comme il y était contractuellement tenu.

L'ISNAR nie que le requérant ait subi un quelconque tort moral ou professionnel. S'agissant du retard dont il se plaint dans la procédure de recours, le défendeur admet qu'il a fallu un certain temps pour qu'elle soit menée à terme, mais il considère que ce retard n'était pas excessif et qu'il n'a porté aucun préjudice au requérant. L'ISNAR est une petite organisation et il est par conséquent plus logique de constituer une commission de recours lorsque cela est nécessaire plutôt que d'en établir une permanente. Le défendeur considère que la durée de la procédure, inférieure à un an, a été raisonnable. Rien, dans le Statut du personnel ni la jurisprudence du Tribunal, ne justifie l'octroi d'une indemnisation à l'agent concerné, comme l'a suggéré la Commission de recours en l'espèce.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme qu'aucune clause de son contrat ne stipulait que son renouvellement était subordonné à la poursuite du projet de l'ISNAR relatif à la mondialisation. Toute affirmation en ce sens est fautive et trompeuse. Il a travaillé sur plusieurs projets et sujets sans aucun lien avec la mondialisation dont certains figurent toujours dans le programme de travail de l'ISNAR. De plus, rien ne prouve que le projet relatif à la

mondialisation ait été vraiment abandonné. L'ISNAR a invoqué de graves incertitudes financières pour justifier le non-renouvellement de son contrat, mais l'intéressé prétend qu'une amélioration de la situation financière était prévue. Le requérant conteste certaines des observations faites par l'ISNAR quant à son propre rôle dans la recherche de fonds, affirmant qu'elles sont incohérentes et contradictoires. Il développe ses griefs contre la procédure de recours interne.

E. Dans sa duplique, le défendeur réaffirme que le requérant n'a pas prouvé que la décision de ne pas renouveler son contrat a été prise en violation du Statut du personnel ou d'un principe général de droit. S'agissant de la procédure de recours, il explique que, avant que le requérant n'ait introduit sa requête, l'ISNAR n'était pas au courant de ses griefs relatifs à ce que l'intéressé percevait comme des retards. La décision de ne pas renouveler son contrat a été prise en raison de la situation financière effective de l'ISNAR au moment des faits; il n'aurait pas été judicieux de prendre en compte telle ou telle «éventualité» de financement. Le défendeur nie avoir fait quelque déclaration contradictoire que ce soit sur le rôle du requérant dans la recherche de fonds.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service de l'ISNAR le 11 janvier 1999. Il était titulaire d'un contrat de durée déterminée de deux ans renouvelé pour un peu plus d'un an, jusqu'au 31 janvier 2002. Il conteste la décision de l'ISNAR de ne pas renouveler son engagement au-delà de cette date.

2. Le mandat de l'intéressé, annexé à ses contrats, stipule qu'il devait essentiellement travailler dans le domaine de la mondialisation et mener des recherches sur les questions liées à la mondialisation et à ses effets sur le marché des techniques agricoles, ainsi qu'à ses répercussions sur les systèmes nationaux de recherche agricole dans les pays en développement. Il ne semble faire aucun doute qu'il possède une expérience et des connaissances reconnues dans ce domaine.

3. Le 7 mai 2001, le requérant a demandé au Directeur général l'autorisation d'accepter un poste de professeur à l'Université de Wageningen. Ce poste était modestement rétribué et devait s'ajouter à son emploi à plein temps à l'ISNAR. Par lettre du 11 mai 2001, le Directeur général a donné son autorisation en précisant :

«Mon autorisation est valable pour la durée de votre contrat actuel avec l'ISNAR et, en cas de renouvellement dudit contrat par accord mutuel, pour la durée de ce nouveau contrat, mais uniquement jusqu'au 30 avril 2006.»

4. Le 24 juillet, le Directeur général a fait savoir au requérant que son contrat de durée déterminée ne serait pas renouvelé en raison, essentiellement, de contraintes budgétaires et, plus particulièrement, du manque de financement extérieur pour les projets relevant de la spécialité de l'intéressé.

5. Le 13 septembre, le requérant a demandé au Directeur général de revenir sur cette décision. Le 19 octobre, celui-ci lui a répondu qu'il confirmait sa décision. Le 15 novembre, le requérant a formé un recours interne conformément aux dispositions du Statut du personnel.

6. Le 28 novembre, l'ISNAR a désigné un greffier chargé de sélectionner les membres d'une commission de recours. Le 20 décembre 2001, ce dernier a informé les parties de la composition de cette commission; toutefois, en raison de contretemps internes, la Commission n'a été saisie du recours que le 28 janvier 2002, et elle n'a adopté ses règles de procédure interne que le 18 mars; elle a alors offert au requérant la possibilité de modifier sa déclaration de recours. Le 22 avril, le requérant a fourni des pièces complémentaires. Le 10 mai, le Directeur général a soumis sa réponse. La Commission de recours a examiné l'affaire le 4 juillet et rendu son rapport le 18 octobre 2002.

7. Elle concluait qu'aucun élément ne prouvait que la décision contestée avait été prise en violation des clauses du contrat du requérant, des dispositions du Statut du personnel ou des politiques et procédures administratives en vigueur. Toutefois, la majorité de ses membres a considéré que le Directeur général avait, «dans une certaine mesure, failli à son devoir de sollicitude» à l'égard du requérant. Elle a également estimé qu'une grande partie du retard dans la procédure de recours était imputable à l'ISNAR qui n'avait pas mis en place de mécanisme de recours interne. Elle en a conclu que, si un tel mécanisme avait existé, la question aurait pu être résolue avant la fin du contrat du requérant ou peu après. Elle a par conséquent recommandé que l'ISNAR verse au requérant une réparation financière équivalant à six mois de salaire, ainsi que l'intégralité des allocations et prestations correspondantes.

8. Par lettre du 8 novembre 2002, le Directeur général a fait savoir au requérant qu'il maintenait sa décision de ne pas renouveler son contrat et qu'il ne lui accorderait aucune indemnisation financière pour ce non-renouvellement. Telle est la décision attaquée.

9. Le requérant affirme que les motifs fournis par le Directeur général pour justifier le non-renouvellement de son engagement ne sont pas les véritables motifs ou qu'ils ne sont pas fondés sur une représentation exacte des faits. Les travaux menés par l'ISNAR correspondent parfaitement à son domaine d'expertise. Il fait remarquer que l'un des projets menés actuellement par le défendeur est fondé sur son propre travail. S'agissant de l'argument du Directeur général relatif à la situation financière difficile que connaissait l'ISNAR, le requérant fait valoir que le défendeur a publiquement déclaré qu'une amélioration était prévue pour 2002-2004.

10. Le requérant allègue que le Directeur général a failli à son devoir de sollicitude envers lui, a abusé de son pouvoir, a commis une erreur de fait et n'a pas agi dans l'intérêt de l'ISNAR.

11. Il affirme plus précisément que le Directeur général n'a pas déployé suffisamment d'efforts en vue de recueillir des fonds pour le financement du projet du requérant et qu'il n'a pas soumis les documents requis par la Banque asiatique de développement alors que celle-ci avait exprimé son intérêt pour son projet, ce qui constitue une preuve supplémentaire de négligence et de mauvaise foi. L'intéressé fait également valoir qu'en alléguant qu'il avait agi de manière inappropriée au cours d'une réunion avec des représentants de la Banque asiatique de développement, le Directeur général a aggravé le préjudice causé par le non-renouvellement de son engagement et compromis sa réputation professionnelle. Enfin, le requérant déclare que le Directeur général aurait dû lui expliquer, avant qu'il n'accepte le poste de professeur à l'Université de Wageningen, qu'il se pouvait fort bien que son engagement ne soit pas renouvelé compte tenu, en particulier, de ce qu'au moment des faits le Directeur général savait que le projet allait être restructuré. Il affirme qu'il escomptait un renouvellement de son contrat puisque le Directeur général avait approuvé sa nomination à l'université pour toute la période de cinq ans.

12. De plus, la décision de ne pas renouveler son contrat en raison de problèmes de financement ayant été prise avant la date limite pour le dépôt de la proposition de financement, le Directeur général a prématurément écarté toute possibilité de percevoir des fonds pour le projet du requérant, ce qui, de l'avis de ce dernier, équivaut à un abus de pouvoir.

13. L'intéressé fait valoir que la décision de ne pas renouveler son contrat n'était pas dans l'intérêt de l'ISNAR. Il souligne que ce non-renouvellement l'a placé, ainsi que l'Université de Wageningen, dans une position très délicate, donnant une mauvaise image de l'ISNAR et entraînant une rupture des relations entre ce dernier et l'université. Il ajoute qu'il n'était pas dans l'intérêt du défendeur d'abandonner le projet relatif à la mondialisation à un moment où des donateurs exprimaient leur intérêt à cet égard. Enfin, le requérant fait observer que le non-renouvellement du contrat d'un agent si estimé et si productif ne pouvait qu'être préjudiciable à l'ISNAR.

14. Comme l'a conclu la Commission de recours, la décision du Directeur général de ne pas renouveler le contrat de durée déterminée du requérant n'a été prise en violation d'aucune disposition du Statut du personnel ou des conditions d'emploi de l'intéressé. Ce dernier n'a pas démontré l'existence d'un quelconque fondement juridique pouvant justifier le réexamen de la décision discrétionnaire du Directeur général. Il a été avisé suffisamment à l'avance de cette décision et, selon la jurisprudence constante du Tribunal, l'ISNAR n'était tenu à aucune autre obligation. Le requérant a tort d'invoquer des événements postérieurs à la décision administrative initiale de ne pas renouveler son contrat pour prouver qu'elle n'avait pas été prise de bonne foi ou avec la sollicitude requise : l'ISNAR souligne à juste titre que c'est la situation qui prévalait au moment des faits qui devait être jugée à la lumière de ce que l'on savait alors.

15. Il en va de même quant à l'argument du requérant selon lequel la décision ne servait pas les intérêts du défendeur. Cet argument est fondé sur une seule phrase, citée hors contexte, extraite du jugement 1317 dans lequel le Tribunal de céans avait considéré :

«24. Il est bien établi aussi que le Tribunal doit respecter dans sa substance l'exercice du pouvoir d'appréciation inhérent à toute décision qui met fin au rapport d'emploi à l'expiration du contrat. Nonobstant, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce au regard d'une décision de ce type, il appartient au Tribunal d'examiner, selon les circonstances, en vertu d'une jurisprudence elle aussi constante, si :

- la décision a été prise dans le respect des règles de compétence, de forme et de procédure pertinentes;
- un préavis raisonnable a été donné au fonctionnaire, même si un tel préavis n'est pas prévu dans le contrat;
- la décision est dûment motivée et si les motifs ont été portés à la connaissance du fonctionnaire, de manière à lui permettre de défendre ses intérêts en connaissance de cause;
- la décision n'est pas fondée sur une omission ou sur une erreur manifeste de fait ou de droit;
- elle a été prise dans l'intérêt de l'organisation et ne repose pas sur un éventuel détournement de pouvoir.»
(Soulignement ajouté.)

16. Les mots soulignés ne doivent pas être interprétés comme signifiant qu'un réexamen se justifie uniquement parce que l'on constate par la suite qu'une décision contestée a produit des résultats imprévus contraires à l'intérêt de l'Organisation. Ces mots décrivent plutôt l'étendue du pouvoir d'appréciation à exercer ou le jugement de valeur qu'il convient de porter. Les responsables administratifs d'une organisation internationale ne sont pas tenus à la perfection. On a toujours raison après coup et il est facile de dire avec le recul qu'une décision était erronée une fois qu'elle a été prise et que l'on en connaît toutes les conséquences. Manifestement, dans le passage cité, le Tribunal n'affirme aucunement qu'il annulera toute décision qui se révèle par la suite ne pas avoir été autant dans l'intérêt de l'organisation qu'elle aurait dû l'être. Bien entendu, lorsqu'une décision est entachée d'une irrégularité telle qu'une négligence, un défaut de sollicitude ou un motif illégitime, elle sera annulée pour cette raison-là mais indépendamment du fait que ses conséquences ont été ou non dans l'intérêt de l'organisation. En fait, rares seraient sans doute les affaires dans lesquelles une décision pourrait être annulée au seul motif qu'elle n'était pas dans l'intérêt de l'organisation, sans qu'elle se prête également à un réexamen pour d'autres raisons. Ce n'était de toute façon pas le cas dans le jugement 1317.

17. En ce qui concerne l'assertion du requérant et la conclusion de la Commission de recours, selon lesquelles l'ISNAR a failli à son devoir de sollicitude à l'égard de l'intéressé, il ressort clairement du dossier que, lorsque ce dernier s'est porté candidat au poste de professeur, il était fort possible que son contrat ne soit pas renouvelé, et dans sa lettre d'autorisation le Directeur général évoquait spécifiquement le fait que le poste du requérant était précaire et devrait faire l'objet d'un renouvellement par accord mutuel. En ce qui concerne les questions de financement, les éléments de preuve dont dispose le Tribunal ne lui permettent pas de conclure au défaut de fondement des allégations de l'ISNAR au sujet d'un comportement inapproprié de l'intéressé au cours des négociations avec la Banque asiatique de développement. Rien ne démontre non plus que le Directeur général n'a pas tout mis en œuvre pour recueillir des fonds, même si l'ISNAR a laissé passer la date limite à laquelle elle devait fournir des informations complémentaires à un donateur. Le requérant allègue que divers bailleurs de fonds avaient exprimé un vif intérêt pour son projet, mais il n'en apporte aucune preuve convaincante.

18. L'intéressé prétend que le Directeur général a commis un abus de pouvoir en ne renouvelant pas son contrat avant une date limite relative à un financement. Il a tort. C'est en effet précisément le type d'appréciation qu'un directeur général est appelé à faire dans le cadre de ses fonctions et que le Tribunal sera très peu enclin à réexaminer a posteriori. Le Directeur général, se fondant sur les faits dont il avait alors connaissance, a considéré que, d'une manière générale, les fonds étaient insuffisants pour financer le domaine de recherche du requérant, et rien ne prouve de manière concluante qu'il n'en était pas honnêtement et raisonnablement persuadé.

19. Le requérant ne suggère pas que quiconque, à l'ISNAR, l'ait délibérément amené à croire que son contrat serait renouvelé. De même, bien qu'il argumente très longuement que le motif invoqué par le Directeur général pour ne pas renouveler son contrat n'est pas véridique, il n'explique pas pourquoi la décision aurait été prise de mauvaise foi. Au vu des preuves dont il dispose, le Tribunal n'est pas en mesure de conclure que le Directeur général n'a pas dûment exercé son devoir de sollicitude ou qu'il a commis un abus de pouvoir.

20. S'agissant du déroulement de la procédure de recours interne, il ressort du dossier qu'elle a été relativement bien conduite, que tous les droits procéduraux concernant la présentation des preuves et la possibilité d'être entendu ont été respectés et que les retards encourus n'ont pas été suffisamment importants pour justifier une sanction du Tribunal.

21. Il en découle que le requérant n'a pas prouvé l'existence de motifs justifiant la censure du Tribunal et que la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet