

## QUARANTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire HOEFER

#### Jugement No 406

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) formée par le sieur Hoefer, Ernst, le 18 septembre 1978, la réponse de l'Organisation en date du 24 novembre 1978, la réplique du requérant datée du 12 décembre 1978, la duplique de l'Organisation du 22 février 1979, le mémoire additionnel du requérant daté du 10 mars 1979, les observations de l'Organisation à ce sujet du 27 septembre 1979 et celles du requérant en réponse, datées du 5 novembre 1979;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, la disposition 301.103 du Statut du personnel, les dispositions 302.723 et 302.910 du Règlement et les dispositions 314.33, 314.7, 331.325, 370.821 et 370.831 du Manuel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 :

A. Le 25 mars 1974, le requérant, de nationalité américaine, a été engagé, au grade P.5, avec un contrat d'une année, en qualité d'expert en commercialisation des céréales au Tchad. Son mandat était le suivant : à court terme, il avait pour objectif de conseiller le Fonds de développement d'action rurale (FDAR) sur l'exécution de l'opération d'urgence tendant à distribuer des secours alimentaires dans le pays, durement frappé par la sécheresse, et, en ce qui concerne les objectifs à long terme, de conseiller le FDAR au sujet de l'élaboration d'une politique céréalière et de l'exécution de cette politique. L'expert devait aussi organiser des cours de formation pour le personnel d'encadrement. Le contrat d'engagement (annexe 2 de la requête) spécifiait qu'il était d'une durée de douze mois, comprenant un stage de six mois. La clause 20 du contrat indiquait qu'il pouvait être résilié par l'une ou l'autre des parties avec un préavis de trente jours et la clause 22 que le transfert à un autre poste ou lieu d'affectation est déterminé par les nécessités de l'Organisation, compte tenu des besoins de l'intéressé. Sur la formule de demande d'engagement, le requérant avait déclaré qu'il lisait, écrivait et parlait le français excellemment. Bien que l'Organisation eût constaté néanmoins, avant son départ, que son français laissait à désirer, elle ne renonça pas à l'affecter au Tchad.

B. Dans une note adressée le 10 juillet 1974 au chef de la Division des services agricoles de la FAO, dont relevait le requérant, l'agent technique du Service de la commercialisation rattaché à ladite division, qui était chargé de suivre la mission du requérant et qui revenait d'une visite d'inspection au Tchad, tout en soulignant la difficulté de cette mission en raison de circonstances propres à ce pays, déclarait que si, d'un côté, le ministre des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire avait demandé le concours et les avis du sieur Hoefer à propos d'activités se situant nettement en dehors de son mandat, d'un autre côté, "son français est toujours très marginal et, en tant que conseiller principal, il ne tient pas du tout à mettre la main aux tâches de simple exécution qu'impose le manque d'initiative de ses homologues". Selon lui, le choix du requérant pour ce poste avait été plutôt un échec et il était possible que le gouvernement demandât son rappel (annexe E de la réponse de la FAO). Le 20 juillet, le conseiller agricole principal-représentant de la FAO au Tchad écrivit au ministre des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire que la FAO se proposait de transférer le sieur Hoefer en Ouganda et de le remplacer au Tchad par un autre expert. Dans sa réponse du 22 juillet, le ministre se contenta de dire : "Nous souhaitons un autre remplaçant de M. Hoefer." Le transfert en Ouganda n'aboutit pas et le requérant poursuivit sa mission au Tchad. Mais, le 18 septembre 1974, le même ministre écrivit au représentant de la FAO pour signaler que les "difficultés d'expression en français" du requérant "rendent son action inefficace" et pour le prier d'informer l'Organisation que le sieur Hoefer n'était plus à son service. Par câble du 30 septembre, puis par lettre du 21 octobre, l'Organisation intima au requérant l'ordre de rentrer à Rome pour discuter d'une éventuelle réaffectation. Elle justifiait cette décision en disant que les autorités tchadiennes avaient demandé son rappel. Il fut informé

qu'une autorisation de voyage était délivrée à son nom. Le requérant, estimant que c'était une manoeuvre montée par le représentant de la FAO au Tchad, n'obtempéra pas et poursuivit sa mission, d'autant plus que l'"autorisation de voyage" ne lui était pas parvenue. (Selon le requérant, cette autorisation aurait été interceptée par le représentant de la FAO et ne lui aurait été remise, en février 1975, que sur les instances du représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) nouvellement nommé. Selon l'Organisation, elle aurait simplement été égarée.) Il protesta en vain auprès du Directeur général et, pendant tout le mois de décembre 1974, l'Organisation insista auprès des autorités tchadiennes pour qu'elles l'obligent à quitter le Tchad. Toutefois, le 19 décembre, le ministre des Affaires étrangères refusa en déclarant dans une lettre adressée au représentant résident que le sieur Hoefler travaillait avec le directeur du FDAR et il ajoutait : "L'expert lui-même souhaiterait poursuivre sa mission jusqu'au 24 mars 1975, date de l'expiration de son contrat. Il voudrait ainsi respecter les engagements qu'il a pris vis-à-vis de la FAO."

C. Le 23 décembre 1974, la FAO signifia au requérant qu'elle résiliait son engagement avec effet au 31 décembre, en vertu de la disposition 370.831 v) (inaptitude à remplir la mission). Le requérant protesta aussitôt, refusa de quitter le Tchad et poursuivit son travail. Devant cette attitude, l'Organisation finalement annula la résiliation du contrat et le laissa venir à expiration le 24 mars 1975, conformément à la disposition 370.821: "Toute affectation de durée déterminée vient à expiration sans préavis à la date fixée, sauf notification contraire adressée à l'expert." (Traduction du Greffe). La rémunération du requérant, dont le versement avait cessé, lui fut versée jusqu'à la cessation de son contrat, de même que les indemnités normalement payées. Mais lorsque le sieur Hoefler revint à Rome, en mars 1975, elle refusa toute discussion avec lui au sujet d'une éventuelle réaffectation.

D. Le Comité de recours de la FAO, saisi par le requérant en juillet 1975, conclut, tout en déplorant qu'une personne ait été envoyée pour une mission notoirement si difficile sans qu'on se soit assuré suffisamment de son aptitude à l'égard d'une importante qualification comme la connaissance de la langue du pays que : a) le requérant, quoiqu'il en pense, ne savait pas assez le français pour son travail au Tchad; b) son refus d'obéir à l'ordre de rappel semblait injustifié, même s'il ne s'agissait pas d'une sanction disciplinaire; c) la résiliation de l'engagement n'avait pas été motivée par un préjugé ou des facteurs étrangers, les décisions prises n'ayant en tout cas pas enfreint les dispositions du Statut et du Règlement du personnel ni celles du Manuel; d) le requérant n'avait aucun titre pour obtenir son réengagement, une réaffectation ou une indemnité.

E. Dans ses mémoires, le requérant déclare au Tribunal de céans que l'agent de la FAO au Tchad a retenu pendant quatre mois l'autorisation de voyage dans l'espoir que le requérant quitterait le Tchad sans cette autorisation et se rendrait ainsi coupable d'abandon de poste, ce qui l'aurait exposé aux sanctions prévues par la disposition 302.723 du Règlement du personnel et la disposition 314.33 du Manuel de l'Organisation. Non seulement il n'avait pas voulu tomber dans ce piège, mais en outre il n'avait aucune raison d'interrompre sa mission, qui se déroulait normalement à la satisfaction des autorités tchadiennes. Il soutient que l'Organisation a été abusée par son représentant au Tchad qui, mécontent que le requérant s'en tienne à son mandat de conseiller au lieu de vaquer aux tâches d'exécution des opérations d'urgence, avait incité le ministre des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire à demander son rappel à la FAO sous le prétexte fallacieux que son français était insuffisant. Il fait remarquer qu'il n'aurait pas pu terminer sa mission avec le succès que reconnaît l'Organisation dans l'évaluation établie en fin de mission si cette connaissance avait été réellement insuffisante. D'autre part, le rappel n'a pas été ordonné dans le respect des dispositions du Manuel relatives aux sanctions. Enfin, en refusant d'envisager sa réaffectation au terme de sa mission, l'Organisation a manqué à ses obligations, notamment en raison du fait qu'au moment de sa nomination au Tchad il avait été implicitement convenu que son contrat serait renouvelé, car il s'agissait d'un projet dont l'exécution devait durer plusieurs années. Par ses agissements, l'Organisation s'est rendue coupable d'erreurs dans l'appréciation des faits, dans l'application du Statut et du Règlement du personnel et également d'abus de pouvoir, qui lui ont causé un grave préjudice matériel et moral, notamment en compromettant la suite de sa carrière. A cela s'ajoutent les vices qui ont entaché, selon lui, les travaux du Comité de recours : en particulier, le Président du comité aurait fait montre de parti pris à son détriment de plus le comité déclare dans son rapport qu'il a siégé le 25 février 1977, or, ce jour-là, le requérant n'était pas présent et son droit d'être entendu a donc été méconnu.

F. Le requérant demande au Tribunal : 1) d'annuler la décision du 21 juin 1978; 2) d'ordonner à la FAO de lui verser son salaire depuis le moment où il a cessé de lui être payé jusqu'à la date de la requête ou pendant toute autre durée que le Tribunal jugera appropriée, compte tenu du fait que, selon toute probabilité, son engagement aurait été prolongé pendant quatre années au grade P.5, échelon 1; 3) d'ordonner à la FAO de lui verser les sommes dues au titre du régime des pensions au regard du salaire susvisé) d'ordonner à l'Organisation de lui payer 1.000 dollars de frais; 5) d'ordonner à l'Organisation de lui verser sur ces diverses sommes un intérêt de 8 pour cent à compter du 31 décembre 1974 ou de toute autre date que le Tribunal jugera appropriée; 6) d'ordonner à l'Organisation de

supprimer dans les dossiers de la FAO toutes pièces diffamatoires sur la qualité des services ou la conduite du requérant et toutes pièces ayant trait à la résiliation de son contrat, celle-ci étant intervenue en violation notamment de la disposition 302.910 du Règlement [date où la résiliation prend effet] et de la disposition 314.7 du Manuel [formalités en cas de résiliation de contrat]; 7) d'ordonner à l'Organisation de lui accorder toute réparation que le Tribunal jugera appropriée au titre des efforts, du temps et de l'argent qu'il a dû dépenser pour assurer sa défense au cours de près de quatre années de procédure.

G. L'Organisation nie que la moindre promesse ait été faite au requérant quant à une éventuelle prolongation de sa mission. Il était clair dès le départ que l'expert ne devait prendre part qu'au premier stade de la réalisation du projet d'assistance dont il s'agissait. S'il était rentré à Rome quand il y fut rappelé, elle aurait tenté de lui trouver une autre affectation, mais le contrat ayant finalement été jusqu'à son terme normal, elle n'avait plus la même obligation. Le rappel n'avait pas été une mesure disciplinaire. Il avait été motivé par des doutes sincères sur l'aptitude de l'expert - sauf au sujet de sa compétence technique, qui a d'ailleurs été pleinement reconnue dans l'évaluation finale du 4 avril 1975 - doutes qui l'avaient amenée à envisager à un certain moment son transfert en Ouganda. Le requérant, dit-elle, a tort de soutenir qu'il se serait exposé à une sanction pour abandon de poste en rentrant à Rome sans autorisation de voyage, car les multiples câbles et lettres lui ordonnant de s'y rendre lui eussent fourni une ample justification. Enfin, elle affirme qu'il n'y a pas eu de réunion du Comité de recours avant le 24 mars, la date du 25 février dont fait état le requérant étant une erreur matérielle dans le rapport du comité. Elle conclut que le requérant n'a fourni aucun argument de droit prouvant que l'Organisation ait manqué à ses engagements découlant du contrat de durée déterminée conclu avec lui, ni expliquant pourquoi l'Organisation se serait trouvée dans l'obligation de lui offrir un autre engagement. Elle déclare que ses nombreuses affirmations selon lesquelles il aurait été l'objet de préjugés, de persécutions ou des agissements d'agents incompetents sont sans fondement et elle demande au Tribunal de rejeter la requête.

H. A sa duplique, l'Organisation a joint la copie d'une lettre adressée le 19 septembre 1974 à la Division des opérations agricoles à Rome par le représentant de la FAO au Tchad, dans laquelle celui-ci affirmait qu'il était "largement temps" de faire partir le sieur Hoefler du Tchad dans les meilleurs délais. Il disait dans la même lettre, tout en affirmant qu'il "ignorait pratiquement tout du travail" du sieur Hoefler, que la difficulté d'expression en français de celui-ci nuisait considérablement à son travail. Il ajoutait que, par ouï-dire, il avait appris que le sieur Hoefler "ferait de la dépression nerveuse". Dans un mémoire additionnel, le requérant proteste contre ces allégations, qu'il dit être dénuées de tout fondement et qui constituent une insinuation malveillante destinée à le perdre aux yeux de l'Organisation. Il affirme que cette lettre, dont il n'a pas eu connaissance, et à propos de laquelle il n'a pas pu se défendre, a motivé la conduite de l'Organisation à son détriment.

Dans ses observations en réponse à ce mémoire, la défenderesse déclare qu'elle n'a joint cette pièce au dossier que dans le souci qu'il soit complet, car, en réalité, la lettre n'a pas déterminé le rappel du requérant : plusieurs mois avant la lettre, elle savait que la mission du requérant posait des problèmes et qu'il faudrait l'interrompre. Au demeurant, la lettre n'était pas malveillante ni inexacte puisqu'elle corroborait l'insuffisance des connaissances du français chez le requérant. Il est impensable, de plus, que son auteur ait inventé l'allusion à l'état dépressif du requérant. En sa qualité de représentant de la FAO au Tchad, il était de son devoir d'informer celle-ci de son sentiment au regard de la nécessité du rappel du requérant. Dans ses commentaires en réponse, le requérant déclare que la lettre du 19 septembre 1974 contient une évaluation médicale qui émane d'une personne n'ayant aucune compétence pour l'exprimer et que, néanmoins, l'Organisation s'est fondée sur cette pièce pour prendre des décisions au détriment du requérant. En outre, elle a dissimulé la pièce, dont le requérant n'a eu connaissance que lorsqu'elle l'a jointe à sa duplique. Il estime que, dans ses observations à ce sujet, l'Organisation en voulant justifier cette pièce, à laquelle elle a eu recours pour éluder le principal objet du litige, à savoir la rupture abusive du contrat dont elle s'est rendue fautive, a porté gravement atteinte à la réputation du requérant en déclarant que la lettre n'était ni malveillante ni inexacte.

#### CONSIDERE :

Aux termes de la disposition 370.821 du Manuel, toute affectation de durée déterminée vient à expiration sans préavis à la date fixée, sauf notification contraire adressée à l'expert. Elle envisage donc la possibilité d'une prolongation du contrat et l'expert qui a prêté sans à-coups des services qui demeurent nécessaires à la lumière des circonstances est en droit d'escompter que loin d'appliquer la règle avec rigidité et de manière automatique, on prendra une décision impartiale dans l'intérêt de l'Organisation. Cela ne signifie pas que l'Organisation soit tenue de justifier un non-renouvellement comme s'il y avait atteinte à un droit contractuel.

En l'espèce, l'affectation de l'expert, d'une durée d'un an à compter de mars 1974, s'est révélée être très difficile. En juillet, l'aptitude du requérant à l'exercice de l'emploi était mise en doute et son remplacement faisait l'objet de discussions avec le gouvernement du Tchad. En octobre, il a été rappelé au siège pour s'entretenir d'une réaffectation, mais il a omis ou refusé de s'y rendre. En décembre, l'Organisation s'était proposée de résilier sommairement l'engagement, mais elle a laissé les choses suivre leur cours jusqu'à l'expiration du contrat.

Dans ces circonstances, il paraît naturel, sinon inévitable, que l'engagement ne soit pas renouvelé et un requérant ne peut espérer attaquer une décision à cet effet que s'il peut produire une preuve concrète de préjugé ou d'illégalité. Or il n'en est aucune dans le dossier. Ce que le requérant présente, c'est une immense documentation sur ce qu'il qualifie de "cause essentielle de la requête, à savoir la rupture fondamentale et dommageable, par décision unilatérale de la FAO, du contrat de service du requérant, ainsi que le préjudice que la FAO lui a porté par sa manière de traiter l'autorisation de voyage et autres errements de la FAO". Le Tribunal n'examinera pas en détail ces pièces. Peu importe qu'elles soient ou non de nature à donner au requérant droit à réparation en cas d'inexécution du contrat. En ce qui concerne une requête dirigée contre un non-renouvellement d'engagement, elles ont pour seul effet de démontrer que la relation entre les parties était telle qu'il était inconcevable que l'Organisation estimât dans son intérêt de la maintenir.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 avril 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy