

SEZIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SAINI

Jugement No 93

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, formée par le sieur T.S. Saini le 3 novembre 1965, et la réponse de l'Organisation du 27 mai 1966;

Vu l'article VIII du Statut du Tribunal, l'article 301.136 du Statut du personnel de la F.A.O. et la disposition 370.831 du Manuel de la F.A.O., ainsi que l'article 303.131 du Règlement du personnel;

Ayant écarté la demande du requérant visant à l'audition de témoins comme inutile à la solution du litige;

Oui, en audience publique, les 3 et 4 octobre 1966, Me Jacques Mercier, Conseil du requérant, et M. G. Saint-Pol, Agent de l'Organisation, ainsi que le sieur Saini, lequel a été interrogé par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier d'où ressortent les faits suivants :

A. Le requérant est entré au service de l'Organisation le 6 janvier 1962 et, après avoir été affecté au Soudan et par la suite à Rome, a bénéficié d'un engagement de durée déterminée, au grade immédiatement supérieur, pour exercer les fonctions d'expert forestier en Jordanie du 1er janvier 1964 au 5 janvier 1967.

B. Au cours de l'année 1964, des dissensions ont surgi entre le requérant et le chef du projet auquel le sieur Saini était affecté, dissensions qui ont donné lieu à une abondante correspondance, à des visites en Jordanie de fonctionnaires du siège, et à des discussions, tenues au siège, avec le chef du projet; l'Organisation affirme qu'en raison des mauvaises relations qu'entretenait le requérant avec son chef, elle était parvenue à la conclusion que l'un ou l'autre des intéressés ou même les deux devraient être rappelés de Jordanie et recevoir une nouvelle affectation.

C. Lorsque le requérant s'est rendu à Rome les 22 et 23 décembre 1964, à l'occasion de son retour de congé au foyer, il a été avisé verbalement de la décision de le réaffecter et a reçu pour instruction de retourner à Amman pour le temps nécessaire pour terminer les travaux à exécuter sur place et liquider ses affaires personnelles, après quoi il retournerait à Rome pour y analyser les renseignements recueillis en Jordanie et pour recevoir une nouvelle affectation. Le requérant a accepté cet arrangement et est retourné à Amman.

D. Après son retour à Amman, l'Organisation a informé le requérant, sur l'avis du Représentant Résident à Amman, qu'il devrait rentrer à Rome au plus tard le 25 janvier 1965. A la même époque, le requérant a renouvelé ses griefs contre le chef de projet et le Représentant Résident a engagé la F.A.O. à rappeler tant le chef de projet que le sieur Saini à Rome, et à donner à ce dernier l'occasion d'exposer son point de vue. Les fonctionnaires intéressés se rendirent à Rome où des discussions approfondies eurent lieu.

E. Le requérant ne se déclara pas satisfait de la manière dont la gestion du projet forestier en Jordanie et ses griefs à l'encontre de son supérieur avaient été étudiés. Le 1er février 1965, le requérant écrivit au chef du service technique duquel dépendait le projet que les discussions envisagées n'avaient pas été poursuivies et qu'il se proposait de rentrer à Amman le lendemain. Le même jour, le requérant a été avisé par écrit qu'il devrait rester à Rome jusqu'à nouvel ordre et "trouver à s'occuper" à des tâches qui lui seraient confiées dans ce service technique. La note en question ajoutait que, comme le requérant avait été invité à liquider ses affaires personnelles en décembre et qu'il avait eu plus d'un mois pour le faire, il aurait dû être en mesure de demeurer à Rome. La question de son retour en Jordanie ferait l'objet d'un examen lorsqu'une décision aurait été prise au sujet d'une nouvelle affectation.

F. Le 2 février 1965, le requérant eut connaissance d'un câble du Représentant Résident à Amman indiquant que Mme Saini ne voulait pas voyager sans l'agrément de son mari, et le requérant protesta immédiatement, par écrit,

contre cette intervention injustifiable dans ses affaires personnelles. Bien qu'il soit établi que la F.A.O. ait câblé au Représentant Résident de ne pas intervenir dans les arrangements à prendre par Mme Saini, la protestation a été laissée sans réponse. Le 7 février 1965, le requérant reçut une lettre de sa femme lui disant qu'elle avait reçu la visite du Représentant Résident adjoint et qu'il l'avait engagée à prendre l'avion pour Rome, sur quoi le requérant se rendit immédiatement à Amman, en laissant une note par laquelle, après avoir rappelé ses griefs, il avançait que les discussions qui avaient eu lieu s'étaient révélées vaines, qu'il était retenu à Rome alors que des pressions étaient exercées à son encontre et maintenant à l'encontre de sa femme, qu'il s'était rendu à Rome pour des discussions plutôt qu'aux fins de réaffectation, comme cela avait été envisagé en décembre 1964, et que c'est en raison d'un devoir moral qu'il s'en retournait à Amman.

G. Le 9 février 1965, le Représentant Résident à Amman a adressé un câble à la F.A.O. mentionnant le retour du sieur Saini et sollicitant des instructions. Le 11 février, sur instruction de la F.A.O., le Représentant Résident a signifié au requérant que ce dernier avait quitté Rome contrairement aux instructions qui lui avaient été données, qu'il lui était enjoint de retourner immédiatement à Rome pour de nouvelles discussions et que tout refus ou tout retard constituerait un grave manquement à la discipline. Le 13 février 1965, le requérant répondit par câble que le travail pour l'exécution duquel il avait été retenu à Rome ne rentrait ni dans le cadre de son contrat ni dans les termes de son mandat et que le fait de le lui avoir confié constituait une violation de contrat. Son retour au lieu d'affectation prévu par son contrat ne constituait pas un manquement à la discipline, tandis que toute instruction contraire aux clauses du contrat constituait une violation de contrat. Il ajoutait qu'il avait déjà convenu d'être réaffecté et qu'il attendait, à son lieu d'affectation actuel, des précisions nouvelles au sujet de sa nouvelle affectation. Le 19 février 1965, le requérant fut avisé que le Directeur général avait décidé de mettre fin à ses services à compter du 28 février 1965, et ce dans l'intérêt de l'Organisation, conformément à la disposition 370.831, alinéa vi), du Manuel de la F.A.O., ainsi que des mesures administratives et financières découlant de cette décision.

H. Lorsque le requérant fut informé des sommes qui lui seraient versées à la suite de la résiliation de son engagement, il fit observer que le décompte de son traitement ne comportait pas l'augmentation annuelle qui aurait dû lui être payée au titre de l'année 1964 et, en réponse à sa question, fut informé, le 17 mars 1965, qu'en égard à sa conduite et aux événements qui avaient abouti à la résiliation de son engagement, aucune augmentation ne pouvait être accordée. Le requérant protesta, et le 23 avril 1965 forma appel contre la décision de retrait d'augmentation.

I. Ensuite de la procédure interne d'appel et de la confirmation définitive de la décision de résilier son engagement, le requérant saisit le Tribunal, par devant lequel il conclut : a) que la communication de documents indispensables pour la défense de ses droits lui a été refusée, et en particulier celle du texte complet du rapport du Comité interne d'appel de la F.A.O., que les dispositions du Manuel qu'invoque la F.A.O. pour lui refuser la communication de ces documents soient annulées, et que le Tribunal ordonne la production desdits documents; b) que la décision de résilier son engagement dans l'intérêt de l'Organisation soit annulée et qu'il soit réintégré et reçoive une indemnité et le remboursement des frais exposés ou, à défaut, qu'une réparation financière lui soit accordée au cas où il ne serait pas réintégré; c) que l'augmentation annuelle au titre de l'année 1964 a été également refusée et qu'elle soit rétablie. L'Organisation conclut au rejet des trois chefs de la requête.

CONSIDERE :

Sur le licenciement du requérant

1. L'article 301.136 du Statut du personnel de la F.A.O. confère au Directeur général le pouvoir de fixer les salaires et les conditions d'emploi des agents affectés à la réalisation de projets locaux. Cette disposition, eu égard à la généralité de ses termes, doit être regardée comme visant aussi bien les agents bénéficiaires d'un contrat à durée déterminée que ceux bénéficiaires de tout autre type de contrat. Le Directeur général a usé du pouvoir qui lui était ainsi attribué en édictant la section 370 du Manuel. Le contrat du sieur Saini porte que l'intéressé est recruté comme agent affecté à la réalisation de projets locaux. En conséquence, c'est à bon droit que le Directeur général a considéré comme applicables, pour prononcer le licenciement du requérant, les dispositions de la section 370 du Manuel, et plus spécialement la disposition 370.831. Aux termes de la dite disposition 370.831, l'engagement des agents intéressés peut être résilié: i) par suite d'abolition de poste, en l'absence d'autre affectation appropriée dans le cadre du programme; ii) si l'intéressé est, pour raison de santé, inapte au service; iii) si ses services ne donnent pas satisfaction; iv) pour inconduite; v) pour défaut de convenance pour le poste ou l'affectation, en l'absence d'autre affectation appropriée dans le cadre du programme (l'agrément d'un gouvernement constituant une condition de la convenance); et vi) si, de l'avis du Directeur général, il est dans l'intérêt de l'Organisation de résilier l'engagement. Le sieur Saini soutient que l'Organisation s'est fondée sur l'alinéa vi) de la disposition précitée et a invoqué ainsi

"l'intérêt de l'Organisation" dans le seul but de pouvoir le licencier en fait pour des motifs disciplinaires sans avoir à formuler de grief ni en démontrer l'existence et sans avoir à suivre la procédure prévue en pareil cas; le Directeur général soutient, au contraire, qu'il était en droit d'invoquer "l'intérêt de l'Organisation" pour mettre un terme à l'engagement du requérant pour l'un quelconque des motifs énumérés aux alinéas i) à v) de la disposition 370.831.

2. Par suite, la question que le Tribunal doit juger est celle de savoir quelle est l'étendue du pouvoir conféré au Directeur général par l'alinéa vi) de la disposition 370.831. A lire ce seul alinéa, son champ d'application paraît illimité. Mais il doit être interprété conjointement avec les autres éléments de la même disposition. Si l'alinéa vi) est interprété comme conférant une liberté totale au Directeur général, les cinq autres alinéas de la disposition sont superflus, puisque, sans jamais faire appel à l'un d'eux, on pourrait dans chacun de ces cas invoquer l'intérêt de l'Organisation pour justifier un licenciement. Bien plus, si le droit d'user de l'alinéa vi) était sans limites, on aboutirait à substituer, d'une manière générale, à la nécessité pour l'Organisation d'établir des faits sous le contrôle du juge, l'opinion subjective du Directeur général; par exemple, l'Organisation n'aurait pas à prouver que l'agent s'est rendu coupable de mauvaise conduite, mais seulement que le Directeur général pense qu'il s'en est rendu coupable.

3. Pour ces motifs, le pouvoir accordé par l'alinéa vi) ne peut être regardé comme un pouvoir susceptible d'être exercé dans tous les cas, mais doit être considéré comme ayant un champ d'application limité. Cette limite doit être déterminée selon le principe que le licenciement d'un agent dont les services ne sont pas satisfaisants doit être prononcé sur le fondement d'un des alinéas i) à v) de la disposition 370.831 et que l'alinéa vi) de cette disposition ne saurait être invoqué que pour justifier le renvoi d'un agent dont les services sont satisfaisants. En effet, dans des circonstances exceptionnelles, il peut arriver que les intérêts de l'Organisation soient compromis par le maintien en fonction même d'un agent apprécié; dans de tels cas, le Directeur général doit avoir le droit de le licencier; aux yeux du Tribunal, l'alinéa vi), pris dans son contexte, n'a d'autre but que de l'y autoriser.

4. Il incombe à l'Organisation d'établir que de telles circonstances exceptionnelles existent en l'espèce. Si elle l'établit, l'alinéa vi) est applicable; le Directeur général est alors libre d'apprécier si, en présence de ces circonstances, les intérêts de l'Organisation exigent le renvoi de l'intéressé; et le Tribunal n'exercera son contrôle que dans la mesure où, d'une part, sa décision peut émaner d'un organe incompetent, être irrégulière en la forme, se trouver entachée d'un vice de procédure ou, d'autre part, peut être entachée d'erreur de droit ou fondée sur des faits inexacts ou ne pas tenir compte d'éléments de fait essentiels ou tirer des conclusions manifestement erronées des pièces du dossier.

5. En l'espèce, l'Organisation n'a pas établi l'existence de circonstances exceptionnelles. Les faits par elle invoqués sont l'inaptitude du requérant de s'entendre avec ses supérieurs ou ses collègues, ainsi que son refus, en février 1965, d'obéir à des ordres légitimes. Ces faits, s'ils étaient prouvés, étaient de nature à justifier légalement une mesure prise en vertu des alinéas iv) ou v) de la disposition 370.831, mais non en vertu de l'alinéa vi). En conclusion, le Directeur général n'avait pas le pouvoir de licencier le sieur Saini en vertu dudit alinéa vi), et, dès lors, sans qu'il y ait lieu d'examiner les moyens relatifs à la non-communication de pièces, la requête est bien fondée de ce chef.

6. L'article VIII du Statut du Tribunal prévoit que s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, le Tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que l'annulation de la décision attaquée est inopportune et qu'en conséquence, il y a lieu d'accorder au requérant une indemnité. Eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire, compte tenu de l'attitude de l'Organisation envers le sieur Saini avant d'ordonner son retour à Rome et principalement de l'attitude du requérant après avoir reçu l'ordre de rentrer au siège, il sera fait une suffisante appréciation de la compensation pécuniaire à laquelle a droit l'intéressé en allouant à ce dernier une indemnité de 1.000 dollars.

Sur le refus d'augmentation de traitement

7. L'Organisation soutient principalement que la demande est tardive, car le requérant a été informé par lettre du 17 mars 1965 qu'aucune augmentation ne serait accordée, et c'est le 23 avril seulement qu'il a formé son appel. Aux termes de l'article 303.131 du Règlement du personnel, pareil appel doit être formé dans les deux semaines après la notification de la décision contestée. Le requérant soutient que la lettre du 17 mars 1965 n'était qu'une réponse à une demande d'explications, et que la décision de refus d'augmentation n'a été notifiée que le 13 avril, de telle sorte

que l'appel du 23 avril a été formé dans le délai prescrit de deux semaines. Le Tribunal estime que les termes de la lettre du 17 mars 1965, même si cette dernière se présentait comme une explication plutôt que comme une notification, étaient dépourvus d'ambiguïté; le requérant était ainsi averti que l'augmentation n'était pas accordée et mis en mesure de former appel. En conséquence, comme l'Organisation le soutient à juste titre, l'appel formé le 23 avril était tardif et ne peut être pris en considération. Ainsi les conclusions formulées sous ce chef doivent-elles être écartées.

Sur les frais

8. Comme le requérant a constitué avocat, et comme le Tribunal n'a pas ordonné sa comparution personnelle, l'Organisation n'était pas tenue au remboursement de ses frais de voyage. Le Tribunal prend acte du fait que la F.A.O. a spontanément payé la moitié du billet d'avion du requérant, et n'entend pas prescrire de nouvelles mesures en la matière.

9. La requête ayant été reconnue partiellement fondée, une proportion appropriée des frais exposés aux fins de cette requête doit être mise à la charge de l'Organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les conclusions visant l'illégalité du licenciement sont reconnues bien fondées.
2. L'annulation de la décision contestée étant inopportune, il est alloué au sieur Saini, pour le préjudice souffert, une indemnité de mille dollars des Etats-Unis, à la charge de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
3. Les dépens exposés par le requérant aux fins du présent recours sont mis à la charge de l'Organisation au taux et dans la proportion que fixera l'ordonnance du Président du Tribunal.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé et prononcé à Genève, en audience publique, le 11 octobre 1966, par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Lemoine, Greffier du Tribunal.

(Signé)

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Jacques Lemoine