

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe, seul
le texte anglais fait foi.*

113^e session

Jugement n^o 3128

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI), formée par M. C. T. le 5 mai 2010 et régularisée le 18 mai, la réponse de l'ACICI du 7 septembre, la réplique du requérant du 14 décembre 2010 et la duplique de l'Agence du 19 janvier 2011;

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. Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 2781 prononcé le 4 février 2009. Il suffira de rappeler que le requérant, ressortissant des États-Unis d'Amérique né en 1972, a accompli un stage de plusieurs mois au sein de l'ACICI en 2003. Le 1^{er} avril 2006, il fut recruté par l'Agence en qualité de «cadre questions commerciales», son contrat de durée déterminée d'un an constituant une période probatoire.

Lors d'un entretien d'évaluation qui eut lieu en novembre, l'intéressé apprit que le Directeur exécutif de l'Agence avait porté une appréciation défavorable sur son comportement professionnel. Dans le

rapport d'évaluation le concernant daté du 17 octobre 2006, le Directeur exécutif écrivait que «[le requérant] devra[it] consentir de gros efforts dans les quelques mois qui lui rest[ai]ent avant la fin de son contrat».

Le rapport fut signé le 14 décembre 2006 par le requérant et le Directeur exécutif, qui informa l'intéressé par écrit le même jour que son contrat d'engagement ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration le 31 mars 2007. Les raisons données pour justifier cette décision étaient non seulement la restructuration qui était en cours à l'Agence après le départ d'un employé senior, mais aussi le fait que les compétences analytiques du requérant «seraient mieux appréciées et utilisées au sein d'une organisation dédiée à la recherche».

En juin 2007, le requérant introduisit un recours auprès du Conseil d'administration pour contester la décision de ne pas renouveler son contrat. Son recours fut rejeté comme étant irrecevable et il déposa alors sa première requête devant le Tribunal de céans. Dans le jugement 2781, celui-ci annula la décision rejetant le recours interne de l'intéressé et renvoya l'affaire devant l'Agence pour qu'elle se prononce sur le bienfondé dudit recours.

En exécution de ce jugement, le Conseil d'administration examina le recours du requérant et décida, le 19 janvier 2010, de le rejeter sans fournir de raison particulière. L'Agence avisa l'intéressé par lettre du 29 janvier 2010 que, lors de sa onzième session qui s'était tenue le 26 janvier, le Conseil d'administration avait rejeté son recours «[à] la lumière des informations et des indications fournies au Conseil [...] par le Directeur exécutif d'alors». Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que l'évaluation de son comportement professionnel qui est à l'origine du non-renouvellement de son contrat n'a pas été établie en conformité avec les dispositions applicables, à savoir les clauses de son contrat de travail et les dispositions pertinentes du Statut du personnel de l'ACICI. Il affirme que la décision attaquée va à l'encontre de la jurisprudence relative au droit d'être entendu et au droit d'être informé à temps de ce qui est reproché dans le cadre des évaluations du comportement professionnel, qu'elle

comporte de nombreuses assertions incorrectes et qu'elle est entachée de parti pris de la part du Directeur exécutif de l'ACICI. Selon le requérant, la dernière phrase du rapport d'évaluation qui dit en substance qu'il «devra consentir de gros efforts dans les quelques mois qui lui restent avant la fin de son contrat» montre bien que le Directeur exécutif d'alors avait, en novembre 2006, déjà pris la décision de ne pas renouveler son engagement. Il affirme également que cette décision était illicite car elle se fondait sur des motifs erronés, l'évaluation défavorable ne constituant qu'un «prétexte». À cet égard, il souligne, entre autres, qu'il y a une contradiction entre les raisons données par le Directeur exécutif dans sa lettre du 14 décembre 2006 et le contenu de son rapport d'évaluation en date du 17 octobre 2006.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de déclarer le rapport d'évaluation illégal et d'en ordonner le retrait, d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat et d'ordonner sa réintégration, et enfin d'ordonner qu'une enquête complémentaire soit menée en vue d'établir les faits pertinents. Il réclame une indemnité pour perte de gains à compter de la date de sa cessation de service jusqu'à celle de sa réintégration, 50 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral et 15 000 francs de dépens. À titre subsidiaire, au cas où sa demande de réintégration serait refusée, il maintient ses autres conclusions mais réclame un montant différent en compensation de sa perte de gains.

C. L'Agence fait valoir que l'engagement du requérant a pris fin en toute légalité : le contrat est venu à expiration conformément à ses clauses et un préavis raisonnable a été donné au requérant. L'ACICI souligne que ni le contrat de l'intéressé ni le Statut du personnel ne contiennent de dispositions relatives à une possible prolongation de contrat. Au contraire, le Statut du personnel dispose qu'en cas d'expiration d'un contrat de durée déterminée un préavis est donné au fonctionnaire concerné et l'expiration ne donne pas lieu au versement d'une indemnité. Il est également stipulé dans le contrat du requérant que le préavis en cas de non-renouvellement d'un contrat est de deux mois. Conformément à ses clauses, le contrat de durée déterminée du

requérant se terminait le 31 mars 2007, or l'intéressé en a été avisé le 14 décembre 2006, soit trois mois et demi avant. Il a donc eu un préavis raisonnable.

L'Agence souligne que l'évaluation a été signée par les deux parties le 14 décembre 2006 et que le requérant a confirmé dans ce document qu'il avait discuté de cette évaluation avec le Directeur exécutif et qu'il en avait reçu une copie. La défenderesse maintient qu'il ressortait clairement de l'évaluation établie par le Directeur exécutif que les prestations de l'intéressé étaient en deçà du niveau attendu par l'ACICI, que la décision de ne pas prolonger son contrat était suffisamment explicite et qu'elle lui permettait de comprendre pourquoi celui-ci n'était pas renouvelé. Contrairement à ce que prétend le requérant, la décision de ne pas renouveler son contrat n'a absolument pas été dictée par des considérations personnelles; elle n'a été motivée que par la qualité médiocre de son travail, dont témoignent les nombreuses critiques portées dans son rapport d'évaluation de 2006.

Enfin, l'ACICI affirme que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant a été prise par l'autorité compétente et dans le respect du Statut du personnel. Elle souligne qu'en pareil cas le Tribunal ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'Agence.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il prétend que le Directeur exécutif lui avait promis un contrat de durée déterminée de deux ans et qu'il pouvait donc légitimement espérer obtenir le renouvellement du contrat d'un an qu'il avait signé. Par ailleurs, il s'insurge contre la «lecture tronquée» que la défenderesse a faite de l'article 18 du Statut du personnel et contre sa manière de présenter les faits. Il soutient que le recours examiné par le Conseil d'administration ne s'est fondé que sur les informations communiquées par le Directeur exécutif, qui a dit au Conseil que le requérant «abandonnera[it]» probablement si son recours était rejeté et qu'il en coûterait plus de 300 000 francs suisses à l'Agence d'accepter son recours. Selon l'intéressé, compte tenu de la façon dont le Directeur exécutif a présenté l'affaire au Conseil d'administration, ce dernier

s'est abstenu d'examiner celle-ci quant au fond, se souciant plutôt des incidences financières de son recours. De l'avis du requérant, le Directeur exécutif et le Conseil d'administration ont tous deux commis un abus de pouvoir dans le traitement de son dossier.

E. Dans sa duplique, l'Agence maintient intégralement sa position. Elle nie qu'une promesse de prolongation ait jamais été faite au requérant et souligne que celui-ci n'a apporté aucune preuve pour étayer son allégation. L'ACICI réaffirme que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant n'était entachée ni d'abus de pouvoir ni d'irrégularités de procédure et qu'elle n'a été motivée que par la qualité médiocre du travail de l'intéressé.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service de l'ACICI le 1^{er} avril 2006 en qualité de «cadre questions commerciales». Son contrat fut conclu pour une durée de douze mois. Aux termes de l'article 18 du Statut du personnel, «[t]ous les contrats accordés initialement [sont] des contrats à durée déterminée pour une période probatoire d'au moins un an». Le 14 décembre 2006, le Directeur exécutif établit le rapport d'évaluation du comportement professionnel du requérant, indiquant que l'intéressé avait «eu des difficultés à s'adapter à l'ACICI et que son apprentissage a[vait] été lent, tant au niveau des contraintes administratives qu'au niveau du travail même qui lui était demandé». Le Directeur exécutif ajoutait que les capacités rédactionnelles du requérant n'étaient pas satisfaisantes et concluait qu'«au bout de huit mois [...] [il] n'a[vait] pas vraiment réussi à s'adapter aux exigences institutionnelles, non plus qu'aux priorités opérationnelles et fonctionnelles et au style de l'Agence». Le même jour, le Directeur exécutif informa le requérant que son contrat ne serait pas renouvelé à son échéance le 31 mars 2007. Les raisons données pour justifier cette décision étaient les suivantes : les compétences du requérant conviendraient mieux à une organisation dédiée à la recherche et, par

ailleurs, l'ACICI allait effectuer une restructuration suite au départ d'un employé senior.

2. Un recours que le requérant a formé auprès du Conseil d'administration de l'ACICI pour contester le rapport d'évaluation de son comportement professionnel et la décision de ne pas renouveler son contrat a été initialement jugé irrecevable car frappé de forclusion. Comme suite à la première requête que l'intéressé a déposée devant le Tribunal et au prononcé du jugement 2781, le recours a été examiné par le Conseil et celui-ci l'a rejeté le 19 janvier 2010. Le requérant attaque cette décision qui lui a été communiquée le 29 janvier.

3. Il convient de noter à ce stade que le Conseil d'administration n'a pas motivé sa décision. Il n'a pas non plus donné au requérant l'occasion d'être entendu, malgré la demande de ce dernier. De plus, l'ACICI ne cherche pas à justifier la décision de ne pas renouveler le contrat de l'intéressé par le fait qu'une restructuration était envisagée. Sa ligne de défense constante serait plutôt que le non-renouvellement du contrat du requérant se justifiait parce que les services de l'intéressé ne donnaient pas satisfaction.

4. Comme cela est énoncé dans le jugement 2991, au considérant 13, «c'est un principe général du droit de la fonction publique internationale que toute décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée doit être fondée sur une bonne raison». Et il est également indiqué dans l'affaire en question que, «[s]i le motif invoqué repose sur les services insatisfaisants de l'agent intéressé, qui est en droit d'être informé à temps de ce qu'on lui reproche, l'organisation ne peut fonder sa décision que sur une évaluation de son travail effectuée dans le respect de règles préalablement établies». L'article 21 du Statut du personnel prévoit une évaluation annuelle effectuée par un supérieur direct du fonctionnaire ou le Directeur exécutif selon ce qu'il convient et l'article 22 dispose que le fonctionnaire a le droit de voir l'évaluation et de formuler des observations à son sujet. Dans les observations formulées au sujet de son rapport d'évaluation, le requérant reconnaissait qu'«il a[vait] encore des progrès

à faire», mais il se disait surpris de voir que «les efforts [qu'il avait] déployés auprès du Taipei chinois afin d'obtenir [...] 200 000 dollars des États-Unis de subvention pour financer un programme officiel de bourses n'étaient pas reconnus». Il ajoutait que le Directeur exécutif et lui-même «avaient une vision très différente du travail [qu'il avait] effectué» et qu'il apprécierait les conseils que l'on voudrait bien lui donner. Même si les dispositions énoncées aux articles 21 et 22 du Statut du personnel ont été respectées, rien ne prouve que le requérant ait été informé à temps de ce qu'on lui reprochait. Et comme l'intéressé était en période probatoire, il était important de l'en informer et de lui donner la possibilité de redresser la situation.

5. Il est abondamment établi, comme énoncé dans le jugement 2529, au considérant 15, qu'«une organisation doi[t] dispenser à ses fonctionnaires, en particulier ceux qui se trouvent en période d'essai, des orientations, directives et conseils sur l'exercice de leurs tâches et qu'elle [es]t tenue de les avertir, en des termes précis, lorsqu'ils ne donnent pas satisfaction et risquent d'être licenciés». Cette obligation est précisée dans le jugement 2414, au considérant 23, dans les termes suivants :

«Un fonctionnaire dont les services ne sont pas considérés comme satisfaisants a le droit d'être informé à temps de ce qu'on lui reproche afin que des mesures puissent être prises pour remédier à la situation. De plus, l'intéressée est en droit de voir ses objectifs fixés à l'avance afin de savoir selon quel critère son travail sera désormais évalué.»

6. L'ACICI ne dit pas que le requérant a reçu des conseils, qu'il a été informé avant la réunion de novembre 2006 des aspects de son travail qui n'étaient pas satisfaisants ni qu'on lui a donné la possibilité de redresser la situation. Cependant, certains éléments, comme des courriels échangés entre le requérant et le Directeur exécutif, donnent à penser que l'intéressé savait que sa supérieure n'était pas pleinement satisfaite de son travail. Pour bien comprendre ces échanges, il importe d'évoquer la relation qu'il y avait entre eux.

7. Le requérant a rencontré le Directeur exécutif en 2003, alors qu'il était employé comme stagiaire à l'ACICI, à une époque où, initialement constituée sous forme d'association de droit suisse, l'Agence n'avait pas encore acquis son statut d'organisation intergouvernementale. Ils nouèrent des liens d'amitié et il fut convenu entre eux que le requérant reviendrait plus tard en qualité de fonctionnaire. L'intéressé prétend que le Directeur exécutif lui avait assuré qu'il «reviendrait à l'ACICI au titre d'un contrat de deux ans, frais de déménagement payés». Il n'y a aucune preuve d'un accord conclu en ces termes, mais c'est bien par suite de quelque arrangement entre le Directeur exécutif et lui que le requérant revint à l'Agence. Quoi qu'il en soit, les choses ne se sont pas déroulées tout à fait sans heurts. En septembre 2006, le requérant adressa un courriel à sa supérieure — le Directeur exécutif — pour lui reprocher d'avoir envoyé en copie à plusieurs autres fonctionnaires un courriel qu'elle lui avait adressé. Dans ce courriel copié, elle reprochait au requérant d'avoir manqué de subtilité dans un mémorandum d'accord qu'il avait rédigé. Elle lui répondait en s'excusant de l'avoir «traité avec si peu de ménagement», expliquant qu'elle était «submergée de travail», et elle l'invitait à déjeuner. Le requérant accepta l'invitation et, quelques jours plus tard, le Directeur exécutif lui adressa un courriel qui disait, entre autres :

«Je pense que nous approchons du but. Réflexion faite, et j'aurais dû m'en rendre compte plus tôt, ce doit être bien plus difficile pour vous que pour tout autre nouveau fonctionnaire de vous adapter à la nouvelle ACICI, puisque vous étiez tellement habitué à l'ancienne. Je vous promets d'être plus compréhensive et plus patiente.»

8. On ignore tout de ce qui a pu se passer entretemps, mais un peu plus de deux semaines après leur déjeuner, le requérant envoya un courriel au Directeur exécutif, dans lequel il reconnaissait que ses débuts n'avaient pas été faciles et disait avoir «ressenti comme un choc l'apparente perte d'intérêt [de son interlocutrice] pour [ses] capacités». Il disait également qu'il trouvait injustifiées bon nombre des critiques qu'elle avait formulées pendant cette période et qu'il avait même pensé qu'elle voulait le pousser à démissionner. Ce

courriel donna lieu le 17 octobre 2006 à une réponse du Directeur exécutif, qui faisait, à propos de leurs façons respectives d'appréhender leur mission, le constat suivant :

«les quelques fois où nous avons évoqué votre vision des choses et la mienne, elles ne coïncidaient pas du tout; vous étiez particulièrement passionné [...] par l'approche théorique [...] du développement. Je ne partage pas cette façon d'appréhender les choses.»

Le Directeur exécutif faisait en outre, sur le «style d'écriture et de rédaction» du requérant, les observations suivantes :

«Vous considérez que votre style est parfaitement acceptable. Il peut l'être pour vous, il peut l'être pour d'autres organisations, mais pas pour l'ACICI; pas tant que je serai Directeur exécutif.»

En réponse à l'allégation du requérant selon laquelle nombre de ses critiques n'étaient pas justifiées, le Directeur exécutif écrivait ceci :

«Et vous pensez que mon opinion sur votre travail n'est pas justifiée, voire superflue. J'aurais souhaité disposer de davantage de temps pour avoir une discussion approfondie avec vous sur des sujets précis, mais je n'ai pas le temps maintenant de discuter pour vous convaincre ou me laisser convaincre; je regrette, la priorité est à l'action [...]. En définitive [...] ce n'est pas à moi de voir si vous pouvez utilement servir l'ACICI; c'est à vous de décider si vous le pouvez ou non. Comment ? En apportant des contributions utiles : d'autres y sont parvenus, par eux-mêmes.»

Et à propos du souhait que le requérant lui prêtait de le voir démissionner, le Directeur exécutif disait ceci :

«Je suis suffisamment franche et directe pour résilier un contrat ou ne pas le renouveler si je pense que quelqu'un n'apporte aucune contribution ou n'a pas la volonté ou la capacité de le faire dans l'avenir. J'en ai amplement apporté la preuve. Je ne tourne pas autour du pot pour faire prendre par autrui la décision que je veux prendre moi-même. Si je n'ai pas encore suggéré que nos chemins se séparent, c'est que, bien que je ne sois pas entièrement satisfaite de votre travail pour le moment, je vous laisse le temps de trouver votre voie parce que, j'en suis convaincue, vous en avez le potentiel.»

9. Bien que le commentaire du requérant au sujet de son rapport d'évaluation ainsi que l'échange des courriels susmentionnés donnent à penser que l'intéressé savait que sa supérieure n'était pas entièrement satisfaite de ses prestations, le courriel dans lequel celle-ci évoquait «les quelques fois» où ils avaient discuté, où elle regrettait de

ne pas disposer de «davantage de temps pour avoir une discussion approfondie sur des sujets précis» et indiquait que le requérant devait apporter des contributions utiles tout comme «d'autres y [étaient] parvenus par eux-mêmes» montre qu'il n'a pas reçu d'orientations et n'a pas été informé des aspects précis qu'il devait améliorer, sauf peut-être s'agissant de la rédaction de ses documents. Et même pour ce qui est de la rédaction, rien ne prouve qu'il ait été informé du style que l'ACICI exigeait. On ne peut pas dire non plus que le requérant ait été averti qu'il risquait de ne pas voir son contrat renouvelé : en septembre, sa supérieure — le Directeur exécutif — écrivait qu'ils «approch[aient] du but» et en octobre, même si elle n'était pas entièrement satisfaite, elle se disait convaincue que le requérant avait du potentiel. En l'absence de tout argument selon lequel l'intéressé aurait été mis en garde, informé des aspects spécifiques qu'il devait améliorer et/ou orienté d'une quelconque manière, l'échange de courriels doit être considéré comme établissant le contraire. Il s'ensuit que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant n'aurait pas dû être prise au motif que son comportement professionnel n'était pas satisfaisant.

10. En outre, l'échange de courriels est de nature à rendre plausible l'hypothèse selon laquelle le comportement professionnel non satisfaisant du requérant ne serait pas le vrai motif de la décision de ne pas renouveler son contrat. De fait, ce motif ne figure pas dans la lettre par laquelle l'intéressé a été informé de cette décision : celle-ci donnait comme principal motif que ses compétences conviendraient mieux à une organisation dédiée à la recherche. On trouve la première expression de cette idée dans le courriel du 17 octobre 2006 émanant du Directeur exécutif, qui dit que la façon de voir du requérant et la sienne ne coïncidaient pas. Toutefois, rien n'indique en quoi cette différence d'optique a eu une incidence sur les prestations de l'intéressé, si tant est que ce soit le cas. Il semblerait plutôt, et c'est ce qui ressort de ce courriel, que le Directeur exécutif n'appréciait pas que le requérant eût ses idées à lui, qui ne concordaient pas avec les siennes. Dans cette hypothèse, on peut se demander si l'évaluation du comportement professionnel du requérant a été juste et objective. Comme le Conseil

d'administration n'a pas motivé sa décision de rejeter le recours interne du requérant et que rien ne donne à penser qu'il a mené une évaluation indépendante du comportement professionnel de l'intéressé, il faut considérer qu'il n'a pas été établi que l'évaluation était juste ni qu'elle était objective.

11. Bien qu'il n'ait pas été établi que l'évaluation du comportement professionnel du requérant était juste et objective, cela ne signifie pas que, si elle l'avait été, elle aurait abouti à un rapport satisfaisant. On ne peut pas affirmer non plus que le requérant aurait reçu un rapport satisfaisant ou que son contrat aurait été renouvelé s'il avait bénéficié d'orientations pour l'exécution de ses tâches. Quoi qu'il en soit, ces défaillances l'ont privé d'une chance appréciable d'obtenir un rapport satisfaisant et un renouvellement de contrat et, comme le temps écoulé depuis rend sa réintégration impossible, la perte de cette chance lui donne droit à des dommages-intérêts pour tort matériel. Le Tribunal fixe le montant de ces dommages-intérêts à 25 000 francs suisses. Le requérant a droit également à ce que le rapport d'évaluation finalisé le 14 décembre 2006 soit retiré de son dossier permanent. Il a droit par ailleurs à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 5 000 francs en raison du fait que le Conseil d'administration n'a pas motivé sa décision de rejeter le recours interne. Il a enfin droit aux dépens, que le Tribunal fixe à 8 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Conseil d'administration communiquée au requérant le 29 janvier 2010 est annulée.
2. L'ACICI retirera le rapport d'évaluation finalisé le 14 décembre 2006 du dossier permanent du requérant.

3. Elle versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 25 000 francs suisses et des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 5 000 francs.
4. Elle lui versera également 8 000 francs à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 mai 2012, par M^{me} Mary G. Gaudron, VicePrésidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juillet 2012.

MARY G. GAUDRON
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET