

Z.

c.

Interpol

136^e session

Jugement n° 4666

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), formée par M. A. Z. le 8 octobre 2019 et régularisée le 16 octobre, la réponse d'Interpol du 7 février 2020, le requérant n'ayant pas souhaité déposer de réplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants:

Le requérant conteste l'évaluation négative de ses performances et la résiliation de son engagement à durée déterminée pour services insatisfaisants.

Après avoir travaillé, à partir de novembre 2012, comme stagiaire, puis, à partir de mars 2013, comme consultant, pour Interpol, le requérant est entré au service de celle-ci le 16 juillet 2014 en qualité d'«assistant projet» du programme sur les armes à feu de grade 7 au sein de la Sous-Direction de la Police Scientifique en vertu d'un engagement de courte durée devant expirer le 31 décembre 2014, qui fut ensuite prolongé jusqu'au 30 septembre 2016. À l'issue d'une procédure de sélection, il fut informé, le 19 avril 2016, de sa nomination au poste d'«assistant principal» de grade 6, avec effet au 1^{er} mai 2016, ainsi que de la transformation de son engagement en un contrat à durée déterminée,

dont la date d'expiration était prolongée jusqu'au 31 décembre de la même année.

Par un mémorandum du 9 décembre 2016, le supérieur et coordinateur du requérant fit part à la hiérarchie des insuffisances professionnelles constatées sous quatre aspects concernant le travail et le comportement de l'intéressé depuis sa nouvelle prise de fonctions. Il proposa en conséquence le renouvellement du contrat de celui-ci pour une année seulement au lieu de trois, comme cela avait été approuvé dans un premier temps, ainsi que la mise en application d'un plan d'amélioration des performances (PAP). Les 13 et 21 décembre 2016, le requérant eut des entretiens avec son supérieur hiérarchique au sujet notamment de ce plan, qui devait couvrir une période de six mois allant de janvier à juin 2017. Le PAP fixait les trois objectifs à atteindre dans le domaine de la communication avec ses supérieurs hiérarchiques et de l'entente avec ses collègues, ainsi que quant à son aptitude à respecter les délais fixés, et prévoyait une réunion de suivi mensuelle. Le requérant reçut le formulaire du PAP, qu'il signa, ainsi qu'une copie du mémorandum du 9 décembre, sur lequel il fournit ses commentaires le 12 janvier 2017.

Le PAP débuta en janvier 2017 et fut étendu jusqu'en août par suite du congé sans solde pris par le requérant du 13 mars au 12 mai 2017. Chaque mois, un rapport d'évaluation fut rempli et transmis au requérant pour signature. Pour les rapports des mois de juillet et août, le requérant, qui n'était pas d'accord avec leur contenu, présenta des observations et refusa de les signer, considérant qu'ils étaient tronqués.

Le 9 octobre 2017, à l'issue de la finalisation du rapport périodique d'évaluation annuelle, portant sur la période du 1^{er} mai 2016 au 30 avril 2017 et dans lequel il était fait état d'une évaluation globale négative, ainsi que de la fin du PAP, le requérant eut un entretien, qu'il avait lui-même sollicité en vue de contester les appréciations formulées à son égard, avec son supérieur hiérarchique et un fonctionnaire de la Direction des ressources humaines. Au cours de cet entretien, il fut informé du fait que ses services étaient toujours insatisfaisants et qu'il serait mis fin à son engagement à la date d'expiration de son contrat en cours d'exécution, à savoir le 31 décembre 2017. Par courriel du même jour, il reçut la décision formelle de «résili[ation]» de son engagement

à durée déterminée pour services insatisfaisants, conformément aux dispositions du sous-alinéa a) de l'alinéa 3 de l'article 11.1 du Statut du personnel. Il fut informé qu'il était dispensé d'exercer ses fonctions à compter de ce même jour, mais qu'il continuerait de percevoir sa rémunération jusqu'à la date d'expiration de son contrat.

Le 8 novembre 2017, le requérant présenta une demande de réexamen de cette décision ainsi que de celle de le suspendre de ses fonctions en sollicitant leur retrait, de même que la réparation du grave préjudice qu'il estimait avoir subi. En l'absence de réponse de la part de l'administration, il introduisit un recours interne le 15 février 2018 contre ce qu'il considérait être la décision implicite de rejet de sa demande de réexamen et requit sa réintégration ainsi que l'octroi de dépens. Le 21 février 2018, il lui fut répondu que ce recours interne était prématuré dès lors que sa demande de réexamen était toujours en cours d'analyse. Le 5 mars 2018, il reçut la réponse explicite à la demande de réexamen, qui confirmait la décision du 9 octobre 2017. Faisant valoir que cette communication était tardive, il décida néanmoins de compléter son recours interne en soumettant un mémoire complémentaire le 30 mars 2018, dans lequel il demandait le retrait des «décisions contestées», à savoir le non-renouvellement et la suspension de son contrat d'engagement, «assimilables à une révocation disciplinaire», le PAP et le rapport périodique d'évaluation annuelle des performances, sa réintégration au sein de l'Organisation, la réparation des préjudices matériel et moral prétendument subis, ainsi que l'octroi de dépens.

Dans son avis du 18 juin 2019, la Commission mixte de recours considéra que les règles en matière d'évaluation des performances et de résiliation d'engagement avaient été correctement suivies et que l'Organisation n'avait pas fait preuve de mauvaise foi. Par une lettre du 10 juillet 2019, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé du rejet de son recours par le Secrétaire général.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, ainsi que la décision initiale du 9 octobre 2017, la décision implicite rejetant la demande de réexamen et celle, explicite, du 5 mars 2018. Il sollicite également la réparation du préjudice matériel qu'il estime avoir subi, qu'il évalue à l'ensemble des sommes, traitements et autres avantages

pécuniaires qu'il aurait dû percevoir si son engagement s'était poursuivi pour deux années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2019, ainsi que du préjudice moral résultant, selon lui, du traitement «brutal et humiliant» que lui aurait infligé l'Organisation, pour un montant d'au moins 30 000 euros. Enfin, il réclame la somme de 10 000 euros à titre de dépens.

Interpol demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant sollicite essentiellement l'annulation de la décision du Secrétaire général de résilier son engagement à durée déterminée pour services insatisfaisants.

2. Il fait valoir à cet égard que de nombreuses illégalités auraient été commises tout au long de la procédure qui a conduit à cette décision finale, chacune d'entre elles constituant, selon lui, un vice substantiel de nature à conduire à l'annulation de cette décision.

3. Les illégalités ainsi invoquées portent notamment, d'une part, sur la manière dont il a été procédé à l'évaluation périodique de ses performances et à l'établissement du rapport périodique d'évaluation (ci-après le «RPE»), portant sur la période du 1^{er} mai 2016 au 30 avril 2017, et, d'autre part, sur la régularité du processus de plan d'amélioration des performances (PAP) auquel il a été soumis.

4. S'agissant de ces deux premières séries d'arguments, le Tribunal tient tout d'abord à rappeler que, conformément à sa jurisprudence constante, l'évaluation des mérites d'un fonctionnaire au cours d'une période déterminée fait appel à un jugement de valeur et le Tribunal ne peut se substituer aux organes compétents pour apprécier les qualités, les prestations et le comportement de l'intéressé. Il ne censurera une décision prise dans ce domaine que si celle-ci a été adoptée en violation d'une règle de compétence, de forme ou de procédure, si elle repose sur

une erreur de droit ou de fait, si elle omet de tenir compte d'éléments essentiels, s'il a été tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées ou si un détournement de pouvoir a été commis (voir, par exemple, les jugements 4543, au considérant 4, 4169, au considérant 7, 4010, au considérant 5, 3268, au considérant 9, et 3039, au considérant 7).

L'examen de l'évaluation du travail d'un fonctionnaire, avant toute décision concernant le non-renouvellement de son contrat fondée sur des services insatisfaisants, est une obligation fondamentale dont le non-respect est constitutif d'un vice de procédure ayant pour effet de négliger un fait essentiel (voir, notamment, les jugements 2992, au considérant 18, 2096, au considérant 13, et la jurisprudence citée).

5. L'évaluation périodique des performances d'un fonctionnaire d'Interpol et l'application d'un PAP sont régies notamment par diverses dispositions du Manuel du personnel (alinéa 1 de l'article 3.2 du Statut du personnel et dispositions 3.2.2 et 3.2.4 du Règlement du personnel), ainsi que par la note de service n° 2006.04 du Secrétaire général, portant sur le «[s]ystème d'évaluation des performances», entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006.

S'agissant de ce dernier texte, le Tribunal souligne que c'est bien cette note de service qu'il convient de prendre en considération dans le cadre du présent litige, étant donné que le requérant bénéficiait d'un engagement à durée déterminée, et non pas la note de service n° 2007.02 du 1^{er} janvier 2007 à laquelle s'est référée, par erreur, la Commission mixte de recours dans son avis du 18 juin 2019, cette dernière note ne visant, notamment, que les fonctionnaires sous contrat d'engagement de courte durée, ce qui n'était plus la situation du requérant au moment où est né le litige.

6. En l'espèce, le Tribunal observe que les performances du requérant pendant la période considérée ont été appréciées de manière parallèle, d'une part, sous l'angle de l'évaluation périodique annuelle et, d'autre part, sous celui de l'application d'un PAP ayant fixé des objectifs précis à atteindre durant une période donnée. Il est dès lors

inévitables que certains éléments recueillis dans le cadre de l'un de ces processus liés à l'évaluation de ces performances aient pu exercer une influence sur la manière dont l'autre processus a été mené. C'est en tenant compte de la combinaison de ces deux processus que le Tribunal vérifiera la légalité de la décision prise à l'issue de ceux-ci, notamment quant à la substance des garanties dont a bénéficié le requérant.

7. Il ressort du dossier que si, en un premier temps, les performances du requérant semblent avoir fait l'objet d'une évaluation positive, la manière dont ce dernier a continué à accomplir ses fonctions a, dès le début de la période d'évaluation contestée – à savoir à partir de mai 2016 –, constitué une difficulté pour sa hiérarchie directe.

Ainsi, dans un courriel qu'il a adressé au coordinateur du programme sur les armes à feu, M. H., le 21 septembre 2016, le supérieur hiérarchique du requérant, M. C., a signalé qu'il avait rencontré l'intéressé la veille afin de l'informer d'un certain nombre de manquements dans sa manière de servir et de se comporter. Ces manquements étaient de quatre ordres: absence de communication avec ce supérieur quant aux tâches accomplies; manquement au niveau de la conduite professionnelle et atteinte à l'éthique professionnelle, notamment dans ses relations avec ses collègues; absence d'indication en temps utile du travail accompli, le requérant se retranchant derrière l'argument du caractère flexible de son travail; et manque de propreté dans le local partagé avec d'autres collègues. Il convient à cet égard de noter que M. C., après avoir relevé ces différents manquements, a aussi observé qu'il lui était apparu que le requérant était en situation de déni et ne semblait accepter aucune responsabilité au regard des divers manquements qui lui étaient ainsi reprochés.

Dans un mémorandum daté du 9 décembre 2016, M. H. avait informé sa ligne hiérarchique que la façon dont l'intéressé accomplissait ses missions ne s'était pas vraiment améliorée et que le travail effectué par ce dernier avait été «au mieux sporadique»*, surtout après son retour de congé maladie. Suivait alors une longue série de reproches concrets

* Traduction du greffe.

que M. H. formulait à l'encontre du requérant. Il proposait en conséquence, ainsi qu'il en avait préalablement informé l'intéressé, de ne renouveler son engagement que pour une période d'un an et de le soumettre à un PAP pour une durée de six mois. Dans ce même mémorandum, M. H. déclarait également s'être entretenu à diverses reprises de ces questions avec l'intéressé, mais sans résultat concret.

Deux nouveaux entretiens ont eu lieu, les 13 et 21 décembre 2016, entre le requérant et M. H., au cours desquels l'intéressé a été informé de l'intention de celui-ci, d'une part, de ne proposer le renouvellement de son engagement que pour une période d'un an et, d'autre part, de suggérer l'application d'un PAP reprenant trois objectifs concrets à atteindre durant une période s'étendant du 1^{er} janvier au 30 juin 2017.

Le formulaire du PAP a été signé par le requérant le 21 décembre 2016.

Dans le cadre de l'application du PAP, des entretiens mensuels d'évaluation ont également eu lieu entre le requérant et M. H. quant à la manière dont évoluait l'exécution de ce plan.

Le requérant ayant ensuite bénéficié, à sa demande, d'un congé sans solde pour la période allant du 13 mars au 12 mai 2017, le PAP a été logiquement prolongé pour une durée de deux mois, jusqu'à la fin août 2017. Le requérant a fait valoir ses critiques à l'égard des deux rapports d'évaluation relatifs aux mois de juillet et août 2017, mais ces critiques ont été réfutées par M. H.

Lors d'un entretien en date du 9 octobre 2017, le requérant a été informé par M. H., oralement et par la remise d'un mémorandum du même jour, de l'issue du PAP, qui était négative. Selon l'administration, en effet, aucun des trois objectifs fixés dans ce plan n'avait été atteint, même si des progrès avaient été accomplis s'agissant de l'un d'entre eux. Lors du même entretien, M. H., après avoir procédé à un échange de vues à ce sujet, a communiqué au requérant les résultats du processus périodique d'évaluation, mené en parallèle au PAP. Selon les dires du coordinateur, le requérant aurait refusé de signer ce formulaire, dans lequel il était conclu que, durant la période concernée, l'intéressé n'avait pas répondu aux exigences de son poste.

C'est dans ces conditions que le requérant a été informé, toujours le même jour, que, compte tenu des évaluations négatives formulées tant dans le cadre du PAP que dans celui du processus périodique d'évaluation de ses performances, son engagement se terminerait le 31 décembre 2017 et qu'il était dispensé d'exercer ses fonctions tout en conservant sa rémunération jusqu'à cette date. La décision officielle en ce sens a été adressée au requérant le même jour par le directeur exécutif de la gestion des ressources humaines.

8. Au regard de ce qui précède, le Tribunal considère que, en ce qui concerne le PAP, les différents griefs invoqués par le requérant ne sont pas établis. Ainsi, les entretiens qui ont été tenus avec l'intéressé, de même que les trois objectifs précis qui lui ont été fixés dans le PAP, ont permis à celui-ci de comprendre ce qui était attendu de lui dans le cadre de l'exécution de ce plan; la circonstance, mise en avant par le requérant dans ses écritures, que les premiers rapports d'évaluation mensuels aient été plus positifs que les derniers n'enlève rien au fait que l'Organisation a pu considérer, notamment sur la base des rapports de juillet et août 2017, que les objectifs du PAP n'avaient pas été atteints; les entretiens mensuels prévus dans le cadre du PAP ont bien eu lieu, même si ce fut parfois avec un certain retard; le requérant était à même, s'il le désirait, de formuler des objections quant au contenu des différents rapports établis dans le cadre du PAP, comme il l'a d'ailleurs fait au sujet des rapports des mois de juillet et août 2017; l'intéressé a bien eu l'occasion de faire valoir, à différentes reprises, son point de vue avant même que ne soit établie l'évaluation finale de ses performances à l'issue du PAP; enfin, rien n'établit, au vu du dossier, le caractère prétendument «injuste» et «excessif» de certaines critiques formulées à l'égard du requérant dans le bilan du PAP.

9. Le Tribunal constate par ailleurs que, s'il ressort certes du dossier que certaines dispositions relatives à la procédure d'évaluation annuelle des performances n'ont pas été formellement respectées, aucune de ces irrégularités ne constitue, dans les circonstances de l'espèce et eu égard à la procédure suivie parallèlement concernant le PAP, un vice de nature substantielle.

Le Tribunal note en particulier que le requérant a été avisé, à diverses reprises, des manquements qui lui étaient reprochés dans l'accomplissement de ses fonctions, qu'il a eu l'occasion de faire valoir son point de vue lors de divers entretiens et à la suite de la communication de rapports intermédiaires concernant l'évaluation de ses mérites et qu'il a dûment été informé des motifs fondant son évaluation finale négative.

Il en résulte qu'aucune illégalité ne peut être retenue quant à la manière dont il a été conclu par l'Organisation à l'insuffisance des performances du requérant depuis mai 2016.

10. Le requérant soutient que l'administration aurait substantiellement porté atteinte à son droit à un recours interne effectif en mettant plus de quatre mois pour répondre à sa demande de réexamen.

11. Outre que la reconnaissance d'un tel grief serait tout au plus de nature à conduire le Tribunal à admettre, le cas échéant, l'existence d'un préjudice moral qu'il conviendrait de réparer (voir, par exemple, les jugements 3531, au considérant 4, et 3528, au considérant 3), sans que la décision attaquée soit, de ce fait, déclarée illégale, le Tribunal considère que, dans les circonstances de l'espèce, le délai de trois mois et une semaine dans lequel l'Organisation a répondu à la demande de réexamen ne peut pas être considéré comme manifestement excessif.

12. Le requérant soutient également que diverses irrégularités substantielles entacheraient la procédure suivie par la Commission mixte de recours à l'occasion de l'examen de son recours interne, ce qui constituerait une nouvelle violation grave de son droit à un recours interne effectif.

À cet égard, il fait d'abord valoir que la Commission aurait méconnu l'étendue de sa compétence en estimant qu'il ne lui appartenait pas de réexaminer le bien-fondé de l'appréciation de ses performances et de la décision de résiliation de son engagement. Mais le Tribunal relève que, si la formulation générale de son avis peut certes

paraître maladroite à certains égards, la Commission a, en l'espèce, conformément aux alinéas 2 et 3 de la disposition 13.3.4 du Règlement du personnel, contrôlé la régularité de la procédure suivie en vue de la prise de la décision contestée devant elle, examiné la réalité des faits invoqués par le fonctionnaire ou par le Secrétaire général, tenu compte de tout autre fait pertinent pour le règlement du recours interne introduit devant elle et répondu de manière suffisante aux moyens touchant au fond de l'affaire, tels qu'ils lui étaient soumis. Elle s'est ainsi dûment acquittée de sa mission.

Si le requérant se plaint par ailleurs d'un prétendu manque d'impartialité de la Commission, force est cependant de constater que cette accusation n'est étayée d'aucun commencement de preuve ou élément d'argumentation convaincant.

13. Le requérant estime que le Secrétaire général aurait commis, lui aussi, plusieurs irrégularités substantielles lorsqu'il a pris la décision attaquée du 10 juillet 2019: 1) il aurait fait preuve de contradiction dans l'indication du motif à la base de sa décision en se référant tantôt à un licenciement tantôt à un non-renouvellement du contrat d'engagement arrivé à son terme; or, il s'agirait là de deux décisions de type différent qui ne sont pas soumises au même régime juridique et la confusion ainsi créée aurait porté gravement atteinte au droit à un recours interne effectif du requérant, ainsi qu'à la dignité de celui-ci; 2) le Secrétaire général n'aurait pas non plus valablement évalué les performances du requérant du fait qu'il se serait fondé sur une procédure d'évaluation elle-même nulle en raison des irrégularités substantielles qui auraient été commises au cours de celle-ci; 3) la décision de cessation de service serait illégale dans la mesure où le requérant n'aurait pas été averti en termes précis que, à défaut d'amélioration de ses performances, il pouvait être mis fin à son engagement, ce qui serait constitutif d'une violation du principe général du droit fondé sur l'obligation de toute organisation internationale d'agir de bonne foi, de même que d'une violation de son devoir de sollicitude à l'égard de ses agents; 4) enfin, la décision attaquée aurait été prise sans que le requérant ait été préalablement entendu et mis à même de présenter utilement ses

moyens de défense, et ce en violation du principe général du droit applicable en l'espèce.

14. Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, il ne peut pas être reproché au Secrétaire général d'avoir fondé la décision attaquée sur une procédure d'évaluation des performances du requérant qui serait, elle-même, nulle comme entachée d'irrégularités substantielles.

15. Contrairement à ce qu'allègue le requérant, il est manifeste qu'il a bien été averti en temps utile des manquements qui lui étaient reprochés, qu'il ne pouvait ignorer, eu égard au fait même que l'Organisation l'avait soumis à un PAP, que ceux-ci risquaient, en cas d'échec de ce plan, de conduire à la résiliation de son engagement, et qu'il a également été entendu, à diverses reprises, dans le cadre de la mise en application du PAP, tout comme il a eu l'occasion de présenter utilement ses moyens de défense, ainsi que l'établissent les critiques écrites qu'il a formulées à l'encontre des rapports d'évaluation mensuels de juillet et août 2017. Les griefs fondés sur une violation de l'obligation pour l'Organisation d'agir de bonne foi, de son devoir de sollicitude ou du droit du requérant à être préalablement entendu et à pouvoir présenter utilement ses moyens de défense ne sont donc pas établis.

16. Le requérant tire argument du fait que, alors qu'il lui avait été indiqué, lors de l'entretien qui s'est tenu le 9 octobre 2017 au sujet de ses performances, qu'il serait mis fin à son engagement à la date d'expiration de son contrat en cours d'exécution, ce qui paraissait ainsi viser un simple non-renouvellement de ce contrat, la décision du même jour, ultérieurement confirmée par celle du 5 mars 2018 et par la décision attaquée du 10 juillet 2019, a prononcé en réalité la résiliation de son engagement sur le fondement du sous-alinéa a) de l'alinéa 3 de l'article 11.1 du Statut du personnel. Le Tribunal constate qu'une certaine confusion peut effectivement être reprochée à l'Organisation tout au long de la procédure entre ces deux types de décisions. Mais il ressort de l'examen des trois décisions successives, et notamment de la décision attaquée par laquelle le Secrétaire général a entériné l'avis de la Commission mixte de recours, que la mesure visée dans celle-ci était

bien, dans chaque cas, la résiliation d'engagement. Cette confusion, pour regrettable qu'elle soit, a dès lors été sans conséquence concrète. Le moyen sera donc écarté.

17. Enfin, le requérant demande l'indemnisation d'un préjudice moral tenant à ce que la Commission mixte de recours aurait, selon lui, fait preuve d'une lenteur injustifiée dans l'examen de son recours interne en mettant plus de neuf mois pour rendre son avis. Mais, compte tenu notamment de la chronologie des échanges d'écritures devant la Commission, le Tribunal considère, en l'espèce, que la durée de la procédure conduite devant celle-ci ne peut être regardée comme déraisonnable. Il n'y a donc pas lieu de condamner l'Organisation à verser au requérant une indemnité à ce titre.

18. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 27 avril 2023, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ