

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

108^e session

Jugement n° 2878

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. P. B. le 23 mai 2008, la réponse de l'ONUDI du 22 septembre, la réplique du requérant du 4 décembre 2008 et la duplique de l'Organisation du 11 mars 2009;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant italien né en 1968, est entré au service de l'ONUDI au Siège à Vienne en décembre 1998 en qualité d'expert associé au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an. Ce contrat fut renouvelé à plusieurs reprises et, le 1^{er} avril 2001, il fut affecté au Bureau de promotion des investissements et de la technologie (BPIT) à Bologne (Italie) en qualité d'expert chargé de la promotion des investissements. Son contrat d'un an fut prolongé jusqu'en décembre 2003, date à laquelle il se vit offrir une prolongation de trois mois, jusqu'au 31 mars 2004. Par une lettre datée du 13 décembre 2003, le requérant demanda des explications

sur les raisons pour lesquelles son contrat ne serait prolongé que pour une courte période.

Le 15 janvier 2004, le directeur du Service de la gestion des ressources humaines de l'ONUDI lui fit savoir que le gouvernement italien avait demandé que les services du BPIT installés à Bologne et Milan soient transférés à Rome, où ils seraient regroupés au sein d'un nouveau bureau; en conséquence, dans l'attente de l'approbation budgétaire, des prolongations de contrat de trois mois avaient été offertes au personnel concerné. Il ajoutait que «l'ensemble du personnel [se verrait] offrir la possibilité de continuer à travailler dans le nouveau bureau» et demandait au requérant d'indiquer s'il souhaitait poursuivre son activité au service du BPIT à Rome. Le 21 janvier, l'intéressé répondit qu'il était surpris d'entendre parler pour la première fois d'un éventuel transfert du Bureau et de plus avec un si court préavis, mais il se dit prêt à discuter de la possibilité de poursuivre son activité au service de l'Organisation ailleurs qu'à Bologne. Son contrat fut par la suite renouvelé à plusieurs reprises pour de courtes périodes dans l'attente d'une décision finale concernant le transfert. Le 22 décembre 2004, on lui offrit une nouvelle prolongation de contrat au Bureau de Bologne du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2005.

Par une lettre du 25 novembre 2005, qu'il reçut le 29, le requérant fut informé que son poste allait être supprimé avec d'autres en raison de la fermeture pour la fin 2005 du Bureau de Bologne, et que son contrat ne serait en conséquence pas renouvelé lorsqu'il viendrait à expiration le 31 décembre 2005. Le requérant cessa ses fonctions à cette date.

Le 14 février 2006, il écrivit au Directeur général pour lui demander, notamment, s'il considérait que la décision de supprimer son poste et de mettre fin à son contrat avait été prise conformément aux Statut et Règlement du personnel de l'ONUDI. Il ajoutait qu'il n'avait reçu aucun rapport d'évaluation du comportement professionnel pour les années 2001 à 2005 et qu'il n'avait de ce fait pas pu fournir la preuve de ses états de service à l'ONUDI lorsqu'il avait posé sa candidature à d'autres postes au sein du système

des Nations Unies. Par lettre du 23 mars, le requérant confirma que sa précédente lettre du 14 février constituait un «recours officiel» contre la décision de supprimer son poste et de mettre fin à son contrat. Le directeur exécutif de la Division de la gestion générale et de l'appui aux programmes répondit le 28 mars 2006 qu'au cours des deux dernières années le requérant avait été tenu pleinement informé des mesures prises concernant le transfert des services du BPIT à Rome. Selon lui, aucune autre démarche n'était requise de la part de l'Organisation. Il soulignait que le poste de l'intéressé était un «poste de projet» et non un poste inscrit au budget ordinaire.

Par une lettre en date du 26 mai 2006, le requérant introduisit un recours devant la Commission paritaire de recours afin de contester la décision du 25 novembre 2005 de ne pas renouveler son contrat. Il affirmait que l'ONUDI avait agi avec mauvaise foi et mettait en doute les raisons invoquées pour justifier la suppression de son poste. Il dénonçait également le fait que l'Organisation ne lui avait pas fait d'offre écrite de mutation vers un autre lieu d'affectation et qu'aucun rapport d'évaluation ne figurait dans son dossier administratif.

Dans son rapport du 5 février 2008, la Commission releva que le requérant n'avait pas demandé le réexamen de la décision contestée du 25 novembre 2005 dans le délai prescrit de soixante jours à compter de la date de sa notification. Elle recommandait par conséquent que le recours soit rejeté comme étant irrecevable. Par un mémorandum du 20 février 2008, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général entérina la recommandation de la Commission. Le requérant en fut informé par lettre du 22 février 2008.

B. Le requérant soutient qu'en lui promettant le 22 décembre 2005 qu'on lui offrirait un nouveau contrat, l'Organisation l'a empêché de contester dans le délai de soixante jours prescrit par la disposition 212.02 du Règlement du personnel la décision qu'il a reçue le 29 novembre 2005. Selon lui, l'ONUDI a, ce faisant, agi avec mauvaise foi et enfreint la jurisprudence du Tribunal selon laquelle les délais doivent être appliqués de bonne foi. Il fait valoir qu'il n'aurait pas pu former un recours interne tout en négociant un nouveau contrat. Il ajoute que le fait qu'on ne lui ait donné qu'un mois de préavis avant

sa cessation de service et qu'on ne lui ait fait une offre concrète de contrat qu'au bout de plusieurs mois constitue un élément de preuve supplémentaire de la mauvaise foi de l'ONUDI.

Selon le requérant, l'Organisation n'avait pas de raison valable de ne pas renouveler son contrat dans la mesure où, au moment où il a quitté l'Organisation, il n'y avait ni réduction du nombre de postes ni manque de fonds. De fait, il pouvait «raisonnablement espérer» que son contrat serait renouvelé car il travaillait pour l'Organisation depuis plus de sept ans et la qualité de ses services n'avait jamais été critiquée. En outre, l'ONUDI ne lui avait offert un nouveau contrat que bien après qu'il eut cessé ses fonctions et les stipulations du contrat en question étaient tellement désavantageuses qu'il n'a eu d'autre choix que de refuser l'offre.

Le requérant allègue également que l'ONUDI a enfreint l'article 4.2 du Statut du personnel, qui dispose que, pour les nominations aux postes vacants, il doit être pleinement tenu compte des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation. Après la fermeture du Bureau de Bologne, plusieurs postes d'experts chargés de la promotion des investissements ont été mis au concours au nouveau Bureau de Rome, mais l'Organisation ne l'a pas invité à se porter candidat à l'un de ces postes.

Il soutient par ailleurs qu'en ne lui fournissant pas de rapports d'évaluation pour la période 2001-2005, l'ONUDI a enfreint l'article 4.5 du Statut du personnel, qui dispose que les services des fonctionnaires font «périodiquement» l'objet d'orientations, d'évaluations et de rapports. Il fait valoir qu'il a été désavantagé lorsqu'il a posé sa candidature à d'autres postes au sein du système des Nations Unies car les candidats sont tenus de soumettre leurs deux derniers rapports d'évaluation. Il soutient également que l'ONUDI a manqué à son obligation de respecter sa dignité et que la Commission paritaire de recours a mis un temps excessivement long — près de vingt et un mois — à traiter son recours interne.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 20 février 2008 et d'ordonner à l'ONUDI de lui fournir une attestation

d'emploi indiquant que son travail avait été excellent. Il réclame une «indemnité de fin de service» équivalente à «deux années de traitement correspondant à un contrat raisonnable». Il demande également des dommages-intérêts pour le tort matériel et moral subi, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI soutient que la requête est irrecevable à plusieurs titres. Premièrement, le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours interne qui étaient à sa disposition. C'est par une lettre datée du 14 février 2006 qu'il a demandé au Directeur général de réexaminer la décision du 25 novembre 2005; sa demande a par conséquent été présentée après l'expiration du délai de soixante jours à compter de la notification de cette décision. En outre, il n'a produit aucun élément de preuve démontrant l'existence de circonstances exceptionnelles qui justifieraient qu'il soit dérogé à ce délai en application de l'alinéa k) de l'appendice K du Règlement du personnel. D'après la jurisprudence, rien n'empêche un fonctionnaire de respecter les délais prescrits dans le règlement d'une organisation tout en négociant un accord. L'ONUDI souligne qu'elle a fait au requérant deux offres de contrat après qu'il eut introduit son recours interne, la première le 29 mars 2006 et la seconde le 7 avril 2006. De même, l'intéressé n'a pas épuisé les moyens de recours interne en ce qui concerne sa demande d'une attestation d'emploi et celle aux fins de dommages-intérêts pour tort moral au motif que l'Organisation a omis de lui fournir des rapports d'évaluation; en effet, ces conclusions sont nouvelles. La défenderesse nie avoir manqué à son devoir de sollicitude envers le requérant, faisant valoir qu'elle n'avait aucune obligation de s'assurer qu'il respecterait les délais et qu'en tout état de cause ce dernier avait accès aux textes statutaires et réglementaires applicables.

Deuxièmement, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable dans la mesure où elle est fondée sur une prétendue rupture de la promesse d'offrir un contrat à l'intéressé. Conformément à l'article II, paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes invoquant l'observation des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions statutaires et

réglementaires de l'Organisation. La seconde offre, celle d'un contrat de consultant, a été faite au requérant le 7 avril 2006, c'est-à-dire après sa cessation de service; par conséquent, les conclusions que l'intéressé formule sur cette base sont irrecevables.

Sur le fond, l'Organisation affirme qu'elle a agi de bonne foi et, en particulier, que la décision de ne pas renouveler son contrat a été notifiée au requérant avec un préavis raisonnable. Celui-ci savait depuis l'automne 2003 que le maintien du Bureau de Bologne n'était pas garanti et que l'avenir de son poste dépendait des priorités arrêtées par le BPIT et le donateur. La défenderesse nie l'avoir maintenu dans l'incertitude quant à son avenir; en effet, dans une lettre du 16 décembre 2005, l'administration s'était bornée à indiquer qu'elle prendrait contact avec lui lorsque ses services seraient requis, et non qu'elle lui offrirait un nouveau contrat.

La défenderesse conteste l'allégation du requérant selon laquelle son poste a été supprimé sans raison valable et produit un document montrant qu'en 2006 les effectifs du BPIT à Rome ont été réduits. Elle déclare que la décision du 25 novembre 2005 indiquait que le poste du requérant devait être supprimé en raison de la fermeture du Bureau de Bologne et s'inscrivait dans le cadre de l'exercice normal du pouvoir d'appréciation en matière de gestion administrative. Selon elle, l'intéressé ne pouvait légitimement espérer le renouvellement de son contrat dès lors qu'il était clairement indiqué dans sa dernière lettre d'engagement que «le contrat n'autoris[ait] pas le titulaire à compter sur un renouvellement de son engagement ou sur sa conversion en un autre type d'engagement pour quelque activité que ce soit» à l'ONUDI. Elle ajoute que son devoir de sollicitude ne l'obligeait pas à lui offrir un autre emploi. Cependant, elle affirme avoir bel et bien fait l'effort de lui trouver un autre emploi; le requérant s'est vu offrir à la fin du mois de mars 2006 une nouvelle affectation qu'il a acceptée, et le 7 avril 2006, on lui a proposé un contrat de consultant de six mois, mais il a décliné cette offre. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, cette dernière offre a été faite de bonne foi et il n'a pas été porté atteinte à sa dignité; en outre, les stipulations du contrat proposé étaient conformes à la politique de l'Organisation en matière de rémunération des consultants.

L'ONUDI nie avoir enfreint le Statut du personnel. Elle affirme que l'article 4.2 du Statut ne s'applique pas aux personnes qui, comme le requérant, sont recrutées au titre de projets; par conséquent, l'intéressé n'avait aucun droit à être réaffecté à Rome lorsque son affectation au projet mené à Bologne a pris fin. En outre, il n'existait pas à Bologne de postes vacants pour lesquels il aurait pu être «pleinement tenu compte» de ses aptitudes et de son expérience. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 4.5 du Statut du personnel, la défenderesse déclare que la décision attaquée ne se fondait pas sur le comportement professionnel du requérant; son poste a simplement été supprimé. Elle rejette par ailleurs l'allégation de retard indu dans le traitement du recours interne de l'intéressé.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que sa requête est recevable. Il fait valoir que la jurisprudence sur laquelle l'ONUDI s'appuie pour affirmer que sa requête est irrecevable n'est pas pertinente car, en ce qui le concerne, il n'était pas en train de négocier un règlement du différend mais négociait plutôt en vue de la conclusion d'un nouveau contrat.

Sur le fond, le requérant soutient qu'on ne lui a pas offert la possibilité d'être réaffecté à Rome et que la décision de supprimer son poste a été prise pour des raisons d'ordre personnel et non à de quelconques fins de gestion administrative. Il fait valoir que, contrairement à ce qu'affirme l'Organisation, le nombre de consultants au BPIT (Italie) était à son plus haut niveau en 2006. Il souligne que son travail impliquait des missions et n'exigeait pas qu'il reste dans un bureau déterminé; il aurait donc fort bien pu être «transfér[é]». En outre, les projets sur lesquels il travaillait se poursuivaient encore au moment où il a cessé ses fonctions.

E. Dans sa duplique, l'ONUDI réitère sa position. En ce qui concerne la recevabilité, elle fait observer que la jurisprudence à laquelle elle fait référence dans sa réponse indique clairement qu'un fonctionnaire qui négocie un autre emploi n'en doit pas moins respecter les délais prescrits pour former un recours contre une décision contestée.

La défenderesse maintient que la suppression du poste du requérant était une «conséquence logique» de la fermeture du Bureau de Bologne et elle rejette l'allégation selon laquelle cette décision aurait été prise pour des raisons d'ordre personnel. Elle ajoute que, le poste du requérant ayant été supprimé, ce dernier n'aurait pas pu être transféré à Rome, et elle souligne que, lorsqu'on lui a demandé s'il serait d'accord pour travailler dans cette ville, il ne s'est pas montré disposé à le faire.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service de l'ONUDI en qualité d'expert associé en décembre 1998, au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an qui fut ensuite renouvelé à plusieurs reprises. Il fut affecté au BPIT à Bologne le 1^{er} avril 2001, d'abord en qualité d'expert associé, puis en qualité d'expert chargé de la promotion des investissements. Par une décision en date du 25 novembre 2005, il fut informé que le Bureau de Bologne serait fermé et son poste supprimé, et que son contrat ne serait pas renouvelé lorsqu'il viendrait à expiration le 31 décembre 2005.

2. Le 26 mai 2006, le requérant introduisit un recours devant la Commission paritaire de recours en vue de contester la décision administrative du 25 novembre 2005 de ne pas renouveler son contrat. Dans son rapport du 5 février 2008, la Commission releva que l'intéressé n'avait pas écrit au Directeur général pour lui demander de réexaminer la décision dans le délai de soixante jours à compter de la date de sa réception prescrit par la disposition 212.02 du Règlement du personnel. Le requérant avait reçu une notification écrite de la décision le 29 novembre 2005 et sa première lettre au Directeur général était datée du 14 février 2006 (c'est-à-dire soixante-seize jours plus tard); la Commission conclut donc que le recours était irrecevable et recommanda qu'il soit rejeté dans son intégralité. Le Directeur général entérina la recommandation de la Commission et rejeta le recours. Le requérant fut avisé de cette décision par une lettre datée du 22 février 2008.

3. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 20 février 2008 rejetant son recours comme irrecevable. Ses autres conclusions sont exposées sous B ci-dessus.

4. À l'appui de sa requête, il articule les moyens suivants : la disposition 212.02 du Règlement du personnel n'est pas applicable dans son cas car il était en train de négocier un nouveau contrat avec l'Organisation et, par conséquent, le délai aurait dû être suspendu; les articles 4.2 et 4.5 du Statut du personnel n'ont pas été pris en compte; l'Organisation a violé les principes de bonne foi et d'espoir légitime, a manqué à son devoir de sollicitude et n'a pas respecté sa dignité et son droit à un procès équitable.

5. L'ONUDI soutient que le Directeur général a, à bon droit, rejeté le recours du requérant pour irrecevabilité et que la requête est elle aussi irrecevable et dénuée de fondement. Elle déclare que le requérant n'a pas respecté le délai de soixante jours prévu dans le Règlement du personnel pour demander par écrit au Directeur général de réexaminer la décision du 25 novembre 2005 et qu'il n'a donc pas épuisé les moyens de recours interne qui étaient à sa disposition, comme le prescrit l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. Elle nie avoir promis au requérant un nouveau contrat ou avoir engagé des négociations à cet effet qui auraient suspendu le délai de dépôt d'une demande de réexamen et se réfère à ce qui est dit dans le jugement 1699, au considérant 29, à savoir que «[l]e Tribunal n'accepte pas l'argument selon lequel une demande de réexamen risque d'empêcher un règlement négocié. Rien ne justifie qu'un fonctionnaire ne puisse pas à la fois respecter les délais prescrits par les Statut et Règlement du personnel et négocier. Il se trouvera d'ailleurs en meilleure position pour négocier s'il a formé recours dans les délais.»

6. L'Organisation fait valoir que «[l]es arguments selon lesquels [elle] aurait méconnu le Statut du personnel et violé les principes généraux du droit de la fonction publique internationale ne sont ni fondés juridiquement ni étayés par les faits». La fermeture du Bureau de Bologne était une décision fonctionnelle valable;

la suppression du poste du requérant et le non-renouvellement de son contrat qui en sont résultés procédaient de l'exercice légitime du pouvoir d'appréciation en matière de gestion administrative. La défenderesse soutient que, selon les stipulations du contrat d'engagement du requérant, celui-ci n'avait pas droit à un renouvellement ni ne pouvait l'escompter. En ce qui concerne la demande d'une attestation d'emploi, l'Organisation fait valoir qu'elle n'a pas été formulée dans le cadre du recours interne et qu'elle est donc irrecevable en application de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

7. L'ONUDI fait observer qu'après la cessation de service du requérant elle lui a offert des contrats de consultant acceptables en mars et avril 2006, et qu'elle n'a donc pas manqué à la promesse de lui offrir un nouveau contrat. Par ailleurs, en réponse à l'argument de l'intéressé selon lequel il n'a pas été tenu compte du Statut du personnel, l'Organisation relève que l'article 4.2 dudit statut est ainsi libellé : « Sous réserve des dispositions de l'article 3.2 ci-dessus, et sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers échelons, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder les personnes qui sont déjà au service de l'Organisation [...] », et que l'article 4.5 dispose que, « [d]ans les conditions définies par le Directeur général, les services des fonctionnaires font périodiquement l'objet d'orientations, d'évaluations et de rapports de la part de leurs supérieurs hiérarchiques ». L'ONUDI fait valoir que, dans la mesure où le requérant n'était plus fonctionnaire au moment où de nouveaux postes ont été mis au concours à Rome, elle n'était pas tenue d'examiner sa candidature à ces postes puisque l'article 4.2 ne fait référence qu'aux droits des fonctionnaires en activité et, pour ce qui est de l'article 4.5, le fait que le requérant ait ou non reçu des rapports d'évaluation de son comportement professionnel pour la période 2001-2005 est sans pertinence pour la requête dès lors que « la décision contestée n'était pas fondée sur le comportement professionnel et n'en tenait pas compte ». L'Organisation affirme

que «le poste du requérant a été supprimé simplement parce que le Bureau de Bologne a été fermé».

8. De l'avis du Tribunal, rien n'empêchait le requérant de présenter sa demande de réexamen dans le délai de soixante jours prévu par la disposition 212.02 du Règlement du personnel, quitte à la retirer ultérieurement si nécessaire. La Commission paritaire de recours a à juste titre recommandé le rejet de son recours pour forclusion. En ce qui concerne les délais applicables, il n'y a eu ni violation des principes de bonne foi et d'espoir légitime ni manquement au devoir de sollicitude ou de respect de la dignité. Le requérant se réfère au jugement 2584, au considérant 13, selon lequel «[s]i une organisation propose d'engager des discussions en vue d'un [...] règlement, voire y participe, la bonne foi exige qu'elle considère que ces discussions prolongent d'autant le délai imparti pour entreprendre toute autre démarche, sauf si elle dit expressément le contraire». Toutefois, comme dans l'affaire qui a donné lieu au jugement 2841, l'Organisation n'a adressé en l'espèce qu'une seule communication officielle au requérant entre la date de la lettre lui notifiant la décision de ne pas prolonger une nouvelle fois son contrat, à savoir le 25 novembre 2005, et la date de sa lettre demandant au Directeur général de réexaminer cette décision, à savoir le 14 février 2006. La lettre du 16 décembre 2005 de l'administration indiquait clairement que la lettre du 25 novembre 2005 «concernait seulement l'expiration de l'engagement de durée déterminée [du requérant]». Il y était également dit que «toutes dispositions ultérieures [...] ser[ai]ent traitées séparément et si [ses] services [s'avéraient] nécessaires». On ne peut interpréter ce qui précède comme signifiant, ainsi que le prétend le requérant, que les parties avaient entamé, en vue d'un règlement du différend, des négociations qui auraient pu suspendre le délai de dépôt d'une demande de réexamen de la décision.

9. La décision selon laquelle le recours interne a été formé hors délai a pour conséquence que les autres conclusions concernant les rapports d'évaluation du comportement professionnel et l'attestation d'emploi sont également frappées de forclusion.

10. Le Tribunal estime que l'Organisation n'a pas traité le recours du requérant avec la rapidité et la diligence voulues dans la mesure où la procédure de recours interne a duré environ vingt et un mois, ce qui est inacceptable au vu de la simplicité du recours qui portait essentiellement sur une question de recevabilité (voir le jugement 2841, au considérant 9). En conséquence, le Tribunal accorde au requérant 1 500 euros à titre de dommages-intérêts.

11. Obtenant partiellement gain de cause, le requérant a droit à des dépens, fixés à 800 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'ONUDI versera au requérant 1 500 euros à titre de dommages-intérêts pour le retard pris dans la procédure de recours interne.
2. Elle lui versera également 800 euros à titre de dépens.
3. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 30 octobre 2009, par M^mc Mary G. Gaudron, Présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^mc 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 3 février 2010.

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