

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

119^e session

Jugement n° 3417

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M. M. T. le 27 mars 2013, la réponse de l'OIM du 10 juillet et la lettre du requérant en date du 30 juillet 2013 informant la greffière du Tribunal qu'il ne souhaitait pas déposer de réplique;

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. Le requérant, qui avait travaillé pour l'OIM à divers postes depuis 1999, fut sélectionné en novembre 2009 pour le poste de représentant régional à Kinshasa. Ce poste de grade P5 fut ultérieurement redéfini en tant que poste de chef de mission à Kinshasa. Le requérant entra en fonctions en janvier 2010 au titre d'un contrat de durée déterminée d'un an, qui fut par la suite renouvelé à deux reprises. La présente requête est dirigée contre la décision de ne pas renouveler son contrat lorsqu'il est arrivé à expiration le 31 décembre 2012 en raison du caractère insatisfaisant de son travail.

La lettre du 29 mai 2012 notifiant au requérant la décision de non-renouvellement faisait référence à sa gestion insatisfaisante de l'OIM à Kinshasa et, en particulier, à la situation financière désastreuse de la mission, à des problèmes de gestion des ressources humaines non réglés, ainsi qu'à des relations problématiques avec des partenaires

de l'OIM et avec le personnel. Il était indiqué que le Directeur général avait perdu toute confiance dans la capacité du requérant à gérer la mission et qu'il avait décidé de ne pas renouveler son contrat. Le requérant fut prié de se préparer à une passation de fonctions dans le courant du mois d'août 2012, à la suite de quoi il serait placé en congé spécial avec plein traitement à compter du 1^{er} septembre 2012 jusqu'à l'expiration de son contrat.

Le 21 juin 2012, le requérant engagea une procédure préalable à l'introduction d'un recours pour demander le réexamen de cette décision. Il soutenait que l'OIM n'avait pas respecté ses règles en matière d'évaluation du comportement professionnel et qu'il ne pouvait pas être tenu pour responsable des problèmes mentionnés dans la lettre du 29 mai. Il demandait à être réintégré à son poste jusqu'à ce qu'on lui offre un autre poste approprié au sein de l'OIM, ou jusqu'à ce qu'on lui fasse une offre de licenciement par consentement mutuel le plaçant dans une situation financière équivalant à un départ à la retraite au 30 juin 2014. Par lettre du 25 juillet 2012, il fut informé que sa demande de réexamen et ses demandes connexes avaient été rejetées comme étant sans fondement légal. Selon l'OIM, c'est le manque de coopération du requérant lui-même qui avait empêché, en une occasion au moins, la finalisation de l'évaluation de son comportement professionnel. De plus, des cas précis de défaillances graves dans les fonctions budgétaires, financières et administratives de la mission, dont il assurait la supervision générale, avaient été portés à sa connaissance à plusieurs occasions. Il avait eu la possibilité de répondre aux critiques qui lui étaient adressées et d'améliorer son travail dans des délais qu'il avait acceptés. L'OIM soulignait que c'était à lui qu'il incombait, en sa qualité de chef de mission, d'assurer la supervision des bureaux sous-régionaux, de leur personnel et de leurs finances afin de s'informer de tout problème affectant les projets et de remédier en temps utile aux difficultés et aux déficits. La lettre faisait également référence au fait que le requérant n'avait pas respecté les recommandations d'un rapport de septembre 2011 sur la vérification interne des comptes et à son mépris délibéré des règles et instructions de l'OIM destinées à protéger l'Organisation et son personnel.

Le 7 octobre 2012, le requérant saisit la Commission paritaire d'appel. Dans son rapport de décembre 2012, cette dernière estima que l'administration n'avait pas respecté ses propres procédures en matière d'évaluation du comportement professionnel énoncées dans le système d'évaluation du personnel (SES) et dans le système de perfectionnement des compétences professionnelles (PDS), et que le fait qu'elle n'ait pas expressément averti le requérant au sujet de son comportement professionnel avait privé l'intéressé de la possibilité de s'améliorer. La Commission paritaire d'appel conclut toutefois que les erreurs commises par l'administration n'étaient pas suffisamment graves pour qu'elle recommande l'annulation de la décision, et qu'il n'y avait pas de raison d'accorder des dommages-intérêts pour tort matériel puisque l'administration avait laissé le contrat arriver à expiration. Rien ne prouvait non plus que le Directeur général n'avait pas exercé son pouvoir d'appréciation de manière régulière. Compte tenu des carences constatées et du fait que le requérant avait été relevé de ses fonctions avant l'expiration de son contrat, la Commission recommandait que l'administration lui verse un montant équivalant à trois mois de traitement à titre de dommages-intérêts compensatoires.

Par lettre du 27 décembre 2012, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de suivre en partie les recommandations de la Commission paritaire d'appel et de rejeter son recours comme étant totalement dénué de fondement. Le Directeur général ne souscrivait pas à la conclusion de la Commission selon laquelle le requérant n'avait pas été averti du caractère insatisfaisant de son travail. Selon lui, le requérant avait reçu un avertissement clair et on lui avait donné suffisamment de temps pour améliorer son travail car son contrat avait été renouvelé à deux reprises. Son travail était cependant resté manifestement insatisfaisant, ce qui avait justifié la décision de ne pas renouveler son contrat et de le relever de ses fonctions. Le Directeur général considéra qu'aucune indemnité financière n'était due au requérant. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'il a été brusquement relevé de ses fonctions sans avertissement et sans que lui soit donnée la possibilité d'être entendu. L'OIM allègue qu'il avait enfreint plusieurs de ses règles, mais

elle n'a pas mené d'enquête, ce qui a privé le requérant de la possibilité de réfuter les accusations portées contre lui. Le non-renouvellement de son contrat équivaut par conséquent à une sanction disciplinaire déguisée. Selon le requérant, l'OIM n'a pas respecté ses propres règles en matière d'évaluation du comportement professionnel, si bien que son travail n'a jamais été correctement évalué. Elle ne saurait par conséquent justifier sa décision de ne pas renouveler le contrat du requérant en invoquant le caractère insatisfaisant de son travail. C'est à l'Organisation qu'il appartient de veiller à ce que les évaluations du comportement professionnel soient effectuées, et la tentative de l'OIM de rejeter la faute sur le requérant en invoquant un défaut de coopération ne constitue pas une excuse valable. La défenderesse ne saurait non plus invoquer des rapports sur la vérification interne des comptes pour prouver que le travail du requérant était insatisfaisant ou que ce dernier avait reçu un avertissement. Ces rapports ne sont pas destinés à évaluer le comportement professionnel et ils ne sont pas pertinents en l'espèce car le comportement professionnel doit être évalué pendant l'année où la décision de non-renouvellement est prise. La Commission paritaire d'appel a relevé à juste titre que le requérant n'était pas censé savoir que son travail était insatisfaisant car il n'avait jamais reçu d'avertissement spécifique au sujet de son travail et son contrat avait été renouvelé à deux reprises. Compte tenu du fait que le requérant n'a pas été informé du caractère prétendument insatisfaisant de son travail, la décision de ne pas renouveler son contrat est entachée de mauvaise foi. L'absence d'évaluation professionnelle en bonne et due forme pour l'année précédant la décision de ne pas renouveler son contrat est par ailleurs constitutive d'un vice de procédure ayant pour effet de négliger un fait essentiel. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner sa réintégration avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013 à son poste de chef de mission à Kinshasa et d'ordonner à l'OIM de le nommer à un poste correspondant à ses grade, expérience et ancienneté, dont le financement soit assuré pendant au moins deux ans. À défaut, il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'OIM de lui verser une somme équivalant à trois années de traitement et de prestations. Dans tous les

cas, il réclame des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que la somme de 20 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIM souligne que le Directeur général dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il convient de renouveler un contrat de durée déterminée, et il peut refuser le renouvellement pour diverses raisons, y compris le caractère insatisfaisant du travail accompli. Une telle décision ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité de la part du Tribunal, et c'est à l'Organisation et non au Tribunal qu'il appartient de déterminer si le travail d'un fonctionnaire est ou non satisfaisant. L'OIM nie que la décision de non-renouvellement ait constitué une sanction disciplinaire déguisée : elle a été prise parce que le travail du requérant à son poste de chef de mission a toujours été très insatisfaisant, ce que prouve indéniablement le dossier. Son travail était non seulement insatisfaisant, mais également indigne d'un fonctionnaire de haut rang. L'OIM se réfère en particulier à son mépris délibéré des règles et politiques de l'Organisation et au fait qu'il ne consultait personne avant de prendre des décisions et de faire des déclarations susceptibles de nuire à la réputation de l'OIM. Au lieu de faire respecter les règles et politiques de l'OIM en sa qualité de chef de mission, le requérant a ignoré les conseils du Service juridique et n'a pas suivi les recommandations des vérificateurs, alors qu'il s'y était engagé. Deux projets menés sous sa responsabilité ont accusé des déficits s'élevant à 1 627 000 dollars des États-Unis, ce qui témoigne de sa mauvaise gestion. L'OIM nie toute violation du droit à une procédure régulière : le requérant a été informé bien à l'avance du non-renouvellement de son contrat, et la finalisation du rapport d'évaluation du comportement professionnel n'est pas une condition préalable dès lors que le fonctionnaire est dûment averti du caractère insatisfaisant de son travail et que lui sont donnés la possibilité de présenter des observations et le temps nécessaire pour s'améliorer. Même si l'évaluation du comportement professionnel du requérant avait été achevée, cela n'aurait pas abouti à une prolongation de son contrat car son travail est toujours resté insatisfaisant. L'argument du requérant selon lequel il n'a reçu aucun avertissement est inexact sur le plan factuel. L'OIM souligne que, d'après la jurisprudence du Tribunal,

il n'est pas indispensable que l'avertissement contienne la menace expresse que l'absence d'amélioration pourrait conduire à la résiliation de l'engagement. Le requérant a eu la possibilité de s'améliorer en 2011 et 2012 grâce au renouvellement de son contrat, mais il a toujours refusé de tenir compte des avertissements reçus et son travail ne s'est pas amélioré.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a, dans un premier temps, travaillé à l'OIM en mai 1999 sur détachement de l'Agence suisse de développement et de coopération. Entre ce moment-là et janvier 2010, il a travaillé à l'OIM au titre de contrats spéciaux ou de contrats de durée déterminée et a également pris des périodes de congé spécial sans traitement. En novembre 2009, il s'est vu offrir le poste de représentant régional basé à Kinshasa, ultérieurement redéfini en tant que poste de chef de mission à Kinshasa, en République démocratique du Congo (RDC). Le 3 février 2010, le requérant s'est vu offrir un contrat d'un an prenant effet le 10 janvier 2010 et expirant le 9 janvier 2011. Il a obtenu un deuxième contrat d'un an prenant effet le 10 janvier 2011 et expirant le 9 janvier 2012, puis un troisième contrat pour la période allant du 10 janvier au 31 décembre 2012. Le 29 mai 2012, le requérant a été informé par lettre de l'administrateur chargé du Département de la gestion des ressources humaines que son contrat ne serait pas prolongé au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 31 décembre 2012, qu'il devait se préparer à une passation de fonctions avec son successeur dans le courant du mois d'août 2012 et qu'il serait placé en congé spécial avec plein traitement à compter du 1^{er} septembre 2012 jusqu'à la date d'expiration de son contrat. Cette lettre comportait des critiques sur son style de gestion et sur d'autres aspects de son travail.

2. Le requérant a contesté cette décision. Toutefois, par lettre du 25 juillet 2012, il a été informé que celle-ci était maintenue. Il a alors formé un recours interne le 7 octobre 2012. La Commission paritaire d'appel a rendu un rapport au Directeur général en décembre

2012. Par lettre du 27 décembre 2012, le Directeur général a informé le requérant que, en substance, son recours était rejeté dans son intégralité, bien que cela ne soit pas expressément indiqué dans la lettre. Telle est la décision attaquée. La lettre passe en revue les conclusions et recommandations de la Commission paritaire d'appel. Le Directeur général a approuvé les constatations et conclusions de la Commission selon lesquelles l'OIM avait agi conformément au pouvoir qui était le sien lorsqu'elle a décidé de ne pas renouveler le contrat du requérant, que rien ne prouvait que le Directeur général n'avait pas exercé son pouvoir de manière régulière, que, même si toutes les règles et procédures (en matière d'évaluation du travail du requérant) avaient été suivies (le Directeur général a contesté l'affirmation selon laquelle elles ne l'avaient pas été), cela ne donnait pas au requérant une garantie de prolongation de son contrat et que le requérant n'avait pas subi de préjudice matériel en raison de la conduite de l'OIM. Le Directeur général a marqué son désaccord avec la conclusion de la Commission selon laquelle l'Organisation n'avait pas respecté les règles en matière d'évaluation du comportement professionnel de ses fonctionnaires, ainsi qu'avec la recommandation préconisant de verser au requérant une somme équivalant à trois mois de traitement à titre de dommages-intérêts compensatoires.

3. La requête devant le Tribunal comporte six arguments. Le premier est que l'OIM n'a pas respecté ses propres règles en matière d'évaluation du comportement professionnel et le deuxième qu'elle n'a pas informé le requérant du caractère prétendument insatisfaisant de ses prestations. Le troisième argument est qu'elle a commis une erreur de droit en ne tenant pas compte d'un fait essentiel lorsqu'elle a pris la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. Le quatrième est que la décision de ne pas renouveler son contrat représentait une sanction disciplinaire déguisée. Les cinquième et sixième arguments sont que le requérant avait subi un préjudice considérable justifiant l'octroi de dommages-intérêts substantiels pour tort matériel, ainsi que de dommages-intérêts pour tort moral.

4. Le rapport de la Commission paritaire de recours est détaillé et structuré de manière logique, et il atteste d'un examen exhaustif et minutieux des éléments de preuve et des principes applicables. Ses conclusions sont rationnelles et équilibrées. Dans ces circonstances, ses conclusions méritent «la plus grande déférence» (voir le jugement 2295, au considérant 10). Une de ses conclusions est qu'il y avait eu de sérieux manquements dans la mise en œuvre des deux systèmes (PDS et SES) destinés à suivre et évaluer le travail et les progrès des fonctionnaires. Si, comme l'a relevé la Commission paritaire d'appel, la responsabilité en incombe tant à l'OIM qu'au requérant, la Commission a également fait observer que la gestion du personnel incombe à l'Organisation et que celle-ci doit assumer «la principale responsabilité pour [cette] carence». Sa conclusion finale à ce sujet est que, «dans la mesure où le requérant n'a jamais reçu d'avertissement exprès à propos de ses prestations, où son contrat a été renouvelé les années précédentes et où son travail n'a jamais été considéré comme problématique, on ne pouvait attendre de lui qu'il s'en rende compte», et que l'OIM «a effectivement privé [le requérant] de la possibilité de s'améliorer avant qu'il ne soit trop tard et a alors décidé non seulement de ne pas renouveler son contrat mais aussi de le relever de ses fonctions avant l'expiration de son contrat».

5. Dans la décision attaquée, le Directeur général a voulu répondre à cette conclusion en disant que le requérant n'avait pas coopéré, ce dont l'OIM n'était pas responsable, et qu'il devait en outre savoir que son travail laissait fortement à désirer grâce à divers documents et rapports analysant, de manière critique, d'importantes lacunes dans le mode de fonctionnement du poste à Kinshasa. Dans son mémoire en réponse, l'OIM reprend et développe cet argument. Elle le fait en se référant à la jurisprudence du Tribunal selon laquelle une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de renouveler un engagement de durée déterminée et peut refuser de renouveler un contrat pour diverses raisons, notamment un travail insatisfaisant; elle cite à cet effet les jugements 1610, au considérant 24, 1405, au considérant 4, 1262, au considérant 4, 892, au considérant 8, et 1741, au considérant 15.

6. Toutefois, si une organisation a incontestablement le droit de décider de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée, elle n'est pas pour autant exempte de toute responsabilité si elle n'a pas respecté ses propres procédures destinées à suivre et évaluer le travail et les progrès de ses fonctionnaires. Ces procédures ont pour vocation principale d'alerter expressément les fonctionnaires sur les insuffisances constatées dans leur travail et leur donner ainsi la possibilité d'y remédier et de s'améliorer. L'interaction entre ces procédures et la décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée a été examinée par le Tribunal dans le jugement 2991, au considérant 13 :

«[Le Tribunal] rappelle que 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. Si 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 [...].»

7. L'OIM a violé ce principe en ce qu'elle n'a pas suivi les «règles préalablement établies» en matière d'évaluation du comportement professionnel telles que reflétées dans les systèmes PDS et SES (introduits, respectivement, par les instructions IN/82 et IN/181). Ainsi, les premier et deuxième arguments du requérant sont fondés. Le troisième, selon lequel un fait essentiel (il n'y a pas eu d'évaluation du travail en bonne et due forme) a été omis dans la décision de non-renouvellement, ne fait en réalité que reprendre les premier et deuxième arguments mais sous un angle différent.

8. Le quatrième argument avancé par le requérant est que le fait qu'il a été relevé de ses fonctions et le non-renouvellement de son contrat constituaient une mesure disciplinaire déguisée. Le requérant se réfère au jugement 2659, aux considérants 8 et 10. Cet argument était fondé sur le postulat que l'un des motifs avancés pour justifier le fait que le requérant a été relevé de ses fonctions et le non-renouvellement de son contrat était qu'il avait enfreint plusieurs règles de l'OIM. Dans la lettre du 29 mai 2012 informant le requérant qu'il était relevé de ses fonctions et que son contrat ne serait pas renouvelé, il était fait référence

à plusieurs cas d'inobservation des règles et politiques applicables et il était allégué que cela était dû au comportement du requérant. Ce dernier n'aurait en effet pas veillé à ce que l'ensemble du personnel soit affilié au Plan médical applicable, certains paiements dus au personnel n'auraient pas été effectués, d'autres prescriptions relatives au personnel n'auraient pas été respectées et, enfin, un accord aurait été signé avec l'UNESCO sans l'autorisation du Siège. Il ressort toutefois clairement de la lettre que ces questions n'ont qu'une importance secondaire. Les reproches les plus graves concernant le travail du requérant portaient sur des questions plus générales, notamment son apparente mauvaise gestion des finances et sa gestion globale du personnel. Le requérant n'a pas démontré, comme cela lui incombe, que le fait qu'il a été relevé de ses fonctions et le non-renouvellement de son contrat constituaient une mesure disciplinaire déguisée (voir le jugement 2907, au considérant 23).

9. Le requérant demande à titre de réparation que la décision du Directeur général du 27 décembre 2012 soit annulée et qu'il soit réintégré, ou, à défaut, que lui soit versée une somme équivalant à trois ans de son salaire en tant que chef de mission à Kinshasa. Ordonner sa réintégration serait inapproprié. Selon la jurisprudence du Tribunal, la réintégration d'une personne au bénéfice d'un contrat de durée déterminée ne peut être ordonnée que dans des situations exceptionnelles (voir les jugements 3353, au considérant 35, 3299, au considérant 28, et 1351, au considérant 13). De plus, même si le Directeur général a méconnu l'importance des procédures de l'OIM en matière d'évaluation du comportement professionnel et les conséquences de leur inobservation, la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant a été prise dans le cadre d'un large pouvoir d'appréciation qui a été exercé de manière régulière.

10. Toutefois, le requérant a droit à des dommages-intérêts. Dans la mesure où la décision de non-renouvellement n'est pas annulée, il n'y a pas lieu d'accorder des dommages-intérêts pour tort matériel. Mais le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral en raison du manquement du Directeur général mentionné à la fin

du précédent considérant et, plus généralement, parce que l'OIM n'a pas veillé au respect de ses procédures d'évaluation du comportement professionnel. Dans les circonstances de l'espèce, ces carences justifient l'octroi de dommages-intérêts d'un montant de 20 000 francs suisses. L'OIM devra verser au requérant la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'OIM versera au requérant la somme de 20 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. Elle lui versera également 5 000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 31 octobre 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 février 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ