

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**D.**  
**c.**  
**OIM**

**124<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3848**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M. F. D. le 11 juin 2014 et régularisée le 18 août, la réponse de l'OIM du 23 décembre 2014, la réplique du requérant du 30 avril 2015 et la duplique de l'OIM du 5 août 2015;

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 la décision de ne pas renouveler son contrat spécial de courte durée pour faute grave.

Le requérant est entré au service du bureau de l'OIM en Haïti en janvier 2012, en qualité de consultant. En juin 2012, il fut recruté au titre d'un contrat spécial de courte durée, qui fut par la suite renouvelé.

En juillet 2012, des accusations furent portées contre M. L., administrateur de programme de l'OIM chargé de la gestion et de la coordination des camps (CCCM selon son sigle anglais) en Haïti, par des personnes affirmant agir en tant que lanceurs d'alerte. En conséquence, le requérant fut nommé administrateur de programme CCCM par intérim, au grade P-4.

Le 9 août 2012, l'administrateur chargé du bureau de l'OIM en Haïti informa le requérant qu'il avait reçu des instructions du Siège, selon lesquelles il devait s'assurer que l'ancien administrateur de programme CCCM «ne sera[it] pas mis en copie ou intégré aux discussions concernant toute question liée au programme», et que des indications plus précises seraient communiquées la semaine suivante.

Le 7 décembre 2012, le Directeur général adjoint nomma une équipe d'enquêteurs, composée des mêmes personnes qui avaient mené l'enquête sur les allégations formulées à l'encontre de M. L., afin d'établir les faits concernant le comportement du requérant en rapport avec ces allégations. Cette mesure était motivée par certaines conclusions contenues dans le rapport d'enquête relatif aux allégations formulées contre M. L.

Le 10 janvier 2013, le requérant fut informé qu'il faisait l'objet d'une enquête concernant son implication dans l'enquête relative à M. L. et, en particulier, son éventuelle implication dans un acte de représailles contre les lanceurs d'alerte, un possible manquement au devoir de confidentialité et la question de savoir s'il était resté en contact et/ou s'il avait continué à communiquer avec M. L. pendant l'enquête. Il était indiqué que l'équipe d'enquêteurs examinerait le contenu de sa messagerie électronique professionnelle pour la période comprise entre juillet 2012 et décembre 2012.

Le requérant fut interrogé par l'équipe d'enquêteurs par vidéoconférence le 7 février.

Le 11 février 2013, le requérant fit parvenir des informations complémentaires à l'équipe d'enquêteurs.

Le 24 mai 2013, l'équipe d'enquêteurs adressa ses conclusions préliminaires au requérant et lui demanda de répondre aux éléments de preuve recueillis. Le requérant répondit aux conclusions préliminaires et demanda que cinq témoins soient interrogés afin de confirmer son innocence s'agissant de l'allégation de représailles. Les témoins qu'il proposait ne furent pas interrogés.

Le 3 juillet 2013, l'administration transmet au requérant le rapport d'enquête final et un résumé de ses conclusions. Elle estimait disposer de suffisamment de preuves pour conclure à l'existence d'une faute grave, pouvant justifier des mesures disciplinaires, s'agissant des accusations de représailles contre les lanceurs d'alerte, de manquement délibéré au devoir de confidentialité dans le cadre de deux enquêtes, l'une portant sur M. L. en 2012 et l'autre sur le requérant lui-même en 2013, et de comportement peu professionnel incompatible avec les Normes de conduite de l'OIM, notamment une fausse déclaration à l'équipe d'enquêteurs. Le requérant était invité à fournir une réponse écrite.

Le requérant répondit le 15 juillet. Il reconnut avoir été en contact avec M. L. pour des raisons liées au programme jusqu'au 9 août 2012, date à laquelle l'OIM lui avait demandé de mettre fin à ces contacts. Au-delà de cette date, M. L. avait participé à quelques échanges de courriels du fait que certains interlocuteurs n'avaient pas été informés de l'enquête. Le requérant affirmait que ces échanges n'avaient aucunement entravé l'enquête en cours.

Par lettre du 2 août 2013 (reçue le 19 août), le requérant fut informé qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable qu'il avait commis une faute grave. Compte tenu de circonstances atténuantes, mais également de la gravité des fautes reprochées, tant séparément que conjointement, le Directeur général avait décidé de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 août 2013, sa date d'expiration.

Le 9 septembre, le requérant demanda le réexamen de la décision de ne pas renouveler son contrat, en engageant une procédure préalable à l'introduction d'un recours. Sa demande fut rejetée le 9 octobre.

Le requérant saisit la Commission paritaire d'appel le 7 novembre 2013, demandant l'annulation de la décision de ne pas renouveler son contrat, sa réintégration et l'octroi d'une indemnité pour le tort moral et professionnel subi.

Dans son rapport du 8 avril 2014, la Commission paritaire d'appel estima que, même si des «erreurs très graves» avaient été commises au cours de l'enquête, l'administration n'avait pas outrepassé le pouvoir qui était le sien en décidant de ne pas renouveler le contrat du requérant. La Commission recommanda le rejet du recours et formula d'autres

recommandations concernant la nécessité d'élaborer des procédures relatives à la conduite des enquêtes internes.

Par lettre du 24 avril 2014, le Directeur général informa le requérant qu'il approuvait la conclusion de la Commission paritaire d'appel, selon laquelle il n'y avait pas lieu d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat, mais qu'il était en désaccord avec les conclusions de la Commission selon lesquelles des erreurs très graves avaient été commises, dans la mesure où les principes généraux applicables aux procédures d'enquête avaient été respectés. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat et d'ordonner sa réintégration au grade P-4 à compter de février 2013. Il demande au Tribunal d'ordonner que son rapport d'évaluation soit modifié afin de ne pas mentionner d'éléments liés à l'enquête et d'annuler l'instruction que l'OIM avait donnée à son ancien supérieur hiérarchique de ne pas lui servir de référence dans le cadre de futures candidatures. Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral à plusieurs titres, notamment du fait que l'OIM ne l'a pas nommé au poste d'administrateur de programme CCCM lorsque la vacance de poste a été publiée et qu'elle a ensuite annulé le concours correspondant, que l'OIM a manqué à son devoir de sollicitude et qu'il a perdu une chance d'obtenir un contrat spécial de durée déterminée en juin 2013. Il réclame également des dépens. Dans sa réplique, le requérant demande au Tribunal d'ordonner que lui soient communiqués tous les documents pertinents concernant sa candidature au poste d'administrateur de programme CCCM. Il abandonne ses conclusions relatives à sa réintégration et demande au Tribunal de l'affecter à un poste similaire.

L'OIM fait valoir que la requête doit être rejetée comme dénuée de fondement. Dans sa duplique, elle conteste la recevabilité des conclusions du requérant relatives au rejet de sa candidature au poste d'administrateur de programme CCCM et à son prétendu droit à la conversion de son contrat en contrat spécial de durée déterminée à compter de juin 2013.

CONSIDÈRE :

1. Le 2 août 2013, à l'issue d'une enquête sur les allégations de faute formulées contre le requérant, le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines a informé ce dernier que le Directeur général estimait qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable que ses actes, décrits dans la lettre, constituaient une faute grave. La lettre indiquait en outre ce qui suit :

«Après un examen minutieux de votre réponse écrite du 15 juillet 2013 et compte tenu des circonstances atténuantes dont vous nous avez fait part, mais également de la gravité des fautes énumérées ci-dessus, tant séparément que conjointement, le Directeur général a décidé de ne pas renouveler votre contrat au-delà du 31 août 2013, sa date d'expiration. Par conséquent, votre dernier jour de travail à l'OIM sera le 31 août 2013.»\*

2. Le 24 avril 2014, à l'issue de la procédure de recours interne, le Directeur général a maintenu cette décision. Le requérant fait valoir qu'en agissant ainsi le Directeur général a commis une erreur de droit, dès lors que sa décision était fondée sur le résultat d'une enquête qui a violé les droits de la défense, qui n'était pas impartiale et n'a pas pris en considération les circonstances atténuantes liées à son poste par intérim, et que cette décision lui a causé un préjudice. Le requérant fait également valoir que la décision attaquée était fondée non sur l'expiration du contrat mais sur une prétendue faute, sans que les règles et garanties généralement associées à la résiliation d'un contrat n'aient été respectées.

3. L'OIM souligna pour sa part que l'affaire concernait le non-renouvellement d'un contrat pour faute grave et non la résiliation d'un contrat. Il convient de relever que, dans ses écritures, le requérant ne conteste pas que la décision attaquée était une décision de ne pas renouveler son contrat. Il semble que la référence à une décision de résiliation a été faite pour montrer que la raison ayant motivé la décision était la prétendue faute et non l'expiration du contrat. L'OIM insiste sur le fait que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant ne constituait pas une mesure disciplinaire. Il s'agissait d'une décision relevant du pouvoir discrétionnaire du Directeur général, qui ne peut faire

---

\* Traduction du greffe.

l'objet que d'un contrôle restreint. L'OIM affirme qu'au lieu de décider de ne pas renouveler le contrat du requérant, le Directeur général aurait pu imposer une mesure disciplinaire, ce qu'il a décidé de ne pas faire.

4. La thèse défendue par l'OIM doit être rejetée. Le 3 juillet 2013, à l'issue de l'enquête sur les allégations de faute, le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines a écrit au requérant. Dans la lettre, à laquelle était joint le rapport d'enquête, le directeur résumait les conclusions de ce rapport. La lettre se lisait notamment comme suit :

«L'équipe d'enquêteurs a conclu, après avoir examiné tous les faits, que les preuves établissent au-delà de tout doute raisonnable que vous avez exercé des représailles contre les lanceurs d'alerte en rapport avec les informations communiquées par eux en juillet 2012. De plus, d'après l'équipe d'enquêteurs, ces mêmes preuves démontrent également au-delà de tout doute raisonnable que vous avez violé l'Instruction IN/15 relative aux Normes de conduite [...]»\*

La lettre indiquait également ce qui suit :

«Compte tenu de ce qui précède, l'administration estime qu'elle dispose de suffisamment de preuves pour conclure à l'existence d'une faute grave, pouvant justifier des mesures disciplinaires en vertu de l'article 10 du Statut du personnel, s'agissant des actes suivants commis par vous :

- i) Représailles contre les lanceurs d'alerte en ce qui concerne leur rapport de juillet 2012 sur les allégations d'exploitation sexuelle et d'abus sexuels;
- ii) Manquement délibéré au devoir de confidentialité dans le cadre de deux enquêtes officielles de l'OIM, l'une portant sur M. [L.] en 2012 et l'autre sur vous en 2013; et
- iii) Comportement peu professionnel incompatible avec les Normes de conduite de l'OIM, notamment une fausse déclaration à l'équipe d'enquêteurs.

Avant de prendre toute mesure en relation avec ces actes, je vous invite à me fournir, le 8 juillet 2013 au plus tard, une réponse écrite soit pour réfuter les allégations de faute formulées à votre encontre, soit pour atténuer les mesures disciplinaires susceptibles d'être prononcées contre vous. Sans réponse de votre part à cette date, l'OIM prendra les décisions qui s'imposent eu égard à votre comportement, en se fondant sur les éléments de preuve décrits dans la présente lettre et dans le rapport d'enquête ci-joint.»\*

---

\* Traduction du greffe.

5. Le requérant a répondu le 15 juillet. Rien d'autre ne s'est produit jusqu'au 2 août 2013, date à laquelle il a reçu une lettre lui indiquant que le Directeur général avait conclu qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable que les actes décrits au considérant 4 constituaient une faute grave. Il ressort du dossier qu'avant le 2 août 2013 seul le rapport d'enquête du 17 juin 2013 concluait à l'existence d'une faute grave. En outre, rien dans le dossier n'indique si, ou à quel moment, le Directeur général a déterminé que la faute grave avait été établie au-delà de tout doute raisonnable. S'il s'est appuyé sur la conclusion du rapport d'enquête, sa démarche était erronée. Une telle conclusion dépassait manifestement le mandat et la mission de l'équipe d'enquêteurs, qui se limitaient à l'établissement des faits.

Le paragraphe 169 du rapport d'enquête indique également ce qui suit :

«Compte tenu de sa position actuelle au sein de la hiérarchie de la mission et des circonstances à l'origine de sa nomination temporaire, le comportement [du requérant] était l'antithèse de celui qu'un haut responsable est censé adopter. De plus, ce type de comportement, qui peut généralement dissuader les membres du personnel de rapporter des faits, va directement à l'encontre des politiques applicables à l'OIM (notamment l'Instruction IN/142) et de la priorité que l'organisation donne actuellement au renforcement du professionnalisme des membres du personnel. Ces derniers étant au courant de la plupart de ses agissements, cela ouvre également la voie à de futurs comportements nuisibles pour les lanceurs d'alerte au sein de la mission. Enfin, l'attitude professionnelle [du requérant] laisse à désirer du point de vue des nombreuses compétences attendues dans le cadre du Système d'évaluation du personnel, notamment en matière de responsabilité, de communication, de professionnalisme et de travail d'équipe.»\*

Il s'agit là de l'expression d'une opinion qui n'a pas sa place dans un rapport visant à établir les faits, qui a été très préjudiciable au requérant et qui porte atteinte à l'objectivité du rapport.

6. L'article 10 b) du Statut du personnel de l'OIM décrit les mesures disciplinaires que le Directeur général peut prononcer à l'encontre des membres du personnel. Cette disposition prévoit que les mesures disciplinaires «peuvent prendre la forme de l'une quelconque ou de plusieurs des sanctions suivantes : avertissement écrit, blâme

---

\* Traduction du greffe.

écrit, diminution de traitement dans le même grade, rétrogradation à un grade inférieur, licenciement après préavis, renvoi sans préavis». S'il est vrai que le non-renouvellement d'un contrat ne fait pas partie des mesures disciplinaires que le Directeur général peut prononcer en vertu de l'article 10 b) du Statut du personnel, la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant ne relève pas pour autant du pouvoir discrétionnaire du Directeur général, contrairement à ce qu'affirme l'OIM. Il ne peut être conclu à une faute que dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Par exemple, à la différence d'une décision administrative concernant des services insatisfaisants, la faute doit être établie au-delà de tout doute raisonnable, un tel niveau de preuve n'étant exigé que dans le cadre d'une procédure disciplinaire. De plus, un constat de faute est la dernière étape de la procédure disciplinaire avant l'imposition d'une mesure disciplinaire.

7. En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant était fondée exclusivement sur la conclusion selon laquelle il aurait commis une faute. Dans ces circonstances, force est de constater que le non-renouvellement du contrat du requérant était non pas une décision administrative relevant d'un pouvoir discrétionnaire, mais une mesure disciplinaire déguisée et illicite. Il est de jurisprudence constante que, même si les statuts, les règles et autres documents pertinents d'une organisation ne prévoient pas de procédures disciplinaires formelles, la procédure disciplinaire exige qu'«avant de prendre une sanction disciplinaire», une organisation doit donner au fonctionnaire concerné «la pleine possibilité d'être entendu dans le cadre d'une procédure contradictoire à l'occasion de laquelle il peut exposer son point de vue, proposer des preuves et participer à l'administration des preuves qui pourraient être retenues à l'appui de faits à sa charge» (voir le jugement 3682, au considérant 12).

8. Ayant engagé une procédure disciplinaire, l'organisation était tenue, en vertu du devoir de loyauté qui lui incombe, de la mener à son terme. Cela nécessitait soit une décision de rejeter les allégations, soit l'imposition d'une mesure disciplinaire. Or il n'en a pas été ainsi.

Les paragraphes c) et d) de l'article 10 du Statut du personnel se lisent comme suit :

- «c) Les mesures disciplinaires sont prises dans le respect des garanties de procédure et sont proportionnées à la gravité de la faute commise.
- d) En règle générale, le Directeur général portera les mesures disciplinaires proposées à la connaissance du Comité de l'Association du personnel pour examen. Toute recommandation du Comité de l'Association du personnel à cet égard sera prise en considération par le Directeur général avant toute décision finale.»

9. L'imposition illégale par le Directeur général d'une mesure disciplinaire déguisée a privé le requérant des garanties de procédure et d'une consultation avec le Comité de l'Association du personnel dont il aurait bénéficié dans le cadre d'une procédure contradictoire si une mesure disciplinaire avait été imposée.

10. Par conséquent, les décisions du Directeur général du 24 avril 2014 et du 2 août 2013 seront annulées, et il sera ordonné à l'OIM de retirer du dossier personnel du requérant tout document relatif aux conclusions de faute, ainsi que toute décision prise sur la base de ces conclusions. Le requérant a initialement demandé au Tribunal d'ordonner sa réintégration. Il a cependant par la suite abandonné cette demande dans sa réplique et a demandé au Tribunal de l'affecter à un autre poste similaire. Cette demande est rejetée, le Tribunal n'étant pas habilité à affecter un fonctionnaire à un autre poste. Toutefois, le requérant a droit à une indemnité pour tort moral d'un montant de 30 000 dollars des États-Unis et à des dépens d'un montant de 7 000 dollars.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La décision du Directeur général du 24 avril 2014 est annulée, de même que sa décision antérieure du 2 août 2013.
2. L'OIM versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 30 000 dollars des États-Unis.

3. L'OIM versera au requérant la somme de 7 000 dollars à titre de dépens.
4. L'OIM retirera, dans un délai de quinze jours suivant la date du prononcé du présent jugement, du dossier personnel du requérant tout document relatif aux allégations et conclusions de faute, ainsi que toute décision prise en relation avec ces allégations et conclusions.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 16 mai 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 juin 2017.

*(Signé)*

GIUSEPPE BARBAGALLO    DOLORES M. HANSEN    HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ