

Affaire Banda

Jugement No 1872

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M. Chemuta Divy Banda le 3 juin 1998, la réponse de l'OIAC en date du 10 septembre, le mémoire en réplique du requérant du 16 novembre et la duplique de l'Organisation datée du 15 décembre 1998;

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, ressortissant camerounais né en 1946, est entré au service du Secrétariat technique provisoire de la Commission préparatoire pour l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques en août 1993, en qualité de chef du Service du personnel, de grade P.5. Son contrat de durée déterminée d'une année fut renouvelé à plusieurs reprises jusqu'au 23 mai 1997, date à laquelle la Commission préparatoire mit fin à son activité et transféra ses pouvoirs à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. C'est le lendemain, 24 mai 1997, que prit effet le contrat de durée déterminée de trois ans qu'il signa avec l'Organisation pour le poste de chef du Service des ressources humaines. Il ne fut pas soumis à une période probatoire.

La protection des informations confidentielles au sein de l'Organisation est définie dans une annexe de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. L'article 9 de cette annexe sur la confidentialité prévoit que «[l]es membres du personnel signent un engagement personnel de secret avec le Secrétariat technique, portant sur toute la période de leur emploi et sur les cinq années qui suivront».

Le 22 juillet 1997, le Directeur général s'aperçut qu'environ quatre-vingts membres du personnel n'avaient pas encore signé leur engagement personnel de secret. Il considéra que cela constituait une violation flagrante de l'annexe sur la confidentialité et que trois fonctionnaires, dont le requérant, devaient en être tenus pour responsables. Le jour même, il informa ce dernier qu'il le plaçait, avec effet immédiat, en congé spécial avec traitement pour toute la durée de la procédure de licenciement pour services insatisfaisants, qu'il comptait engager selon l'article 9.1 du Statut provisoire du personnel. Cet article stipule que :

«a) Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire avant la date d'expiration de sa nomination si ... les services de l'intéressé ne donnent pas satisfaction...;

b) Aucun licenciement en vertu de l'alinéa a ne peut intervenir tant qu'un comité consultatif spécial, institué à cet effet par le Directeur général, n'a pas examiné l'affaire et n'a pas fait rapport.»

Le requérant demanda à plusieurs reprises au Directeur général de revoir sa décision.

Le requérant devait normalement recevoir une augmentation d'échelon à l'intérieur du grade au 1^{er} août 1997, mais le Directeur général adjoint décida d'en suspendre l'attribution. Dans son rapport en date du 29 septembre 1997, le Comité consultatif spécial, prenant en compte la période de service du requérant aussi bien auprès de la Commission préparatoire jusqu'au 23 mai 1997 qu'auprès de l'Organisation depuis cette date, recommanda à l'unanimité le licenciement du requérant. Le Conseil consultatif mixte transmit ce rapport au Directeur général le 3 octobre en indiquant qu'il en approuvait les conclusions et en insistant sur le fait que le requérant n'avait pas pris les mesures adéquates pour s'assurer de la signature des engagements personnels de secret. Le Directeur général en fit parvenir une copie au requérant le 9 octobre. Par lettre du 16 octobre 1997, le Directeur général adjoint, agissant en tant que Directeur général par intérim, notifia au requérant qu'il serait licencié pour services insatisfaisants à l'issue d'un préavis de soixante jours.

La demande de réexamen de cette décision introduite par le requérant auprès du Directeur général par lettre du 29 octobre fut rejetée le 21 novembre. Le 4 décembre 1997, le requérant fit appel de la décision auprès de la Commission de recours. Dans son rapport en date du 11 mars 1998, la Commission estima que seule la période au service de l'Organisation devait être prise en compte pour évaluer les performances du requérant, à l'exclusion de la période pendant laquelle il était au service de la Commission préparatoire. Elle en déduisit qu'il n'avait pas eu suffisamment de temps, entre le 24 mai et le 22 juillet 1997, pour montrer une amélioration dans son travail et cela d'autant moins qu'il était en congé du 26 juin au 13 juillet. Elle recommanda à l'unanimité au Directeur général de maintenir la décision de suspendre l'octroi d'échelon mais de revenir sur la décision de licenciement. Plutôt que de réintégrer le requérant, elle proposa le versement d'une somme adéquate en compensation de la fin prématurée de son engagement. Par lettre du 19 mars 1998, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général confirma la décision de licenciement.

B. Le requérant soutient que la décision attaquée est viciée par quatre erreurs de procédure. Premièrement, cette décision n'indiquait pas les raisons pour lesquelles il était mis fin à l'engagement. Il ajoute que l'«incident» concernant les engagements personnels de secret ne suffisait pas à justifier le licenciement pour services insatisfaisants. Deuxièmement, le rapport d'évaluation du requérant pour la période 1996-1997 n'avait pas été complété. Le requérant fait observer que les rapports d'évaluation précédents, couvrant les années 1993 à 1996, lui avaient attribué une appréciation globale allant de «satisfaisant» à «très bon» et qu'il avait été dispensé de période probatoire lors de son recrutement par l'Organisation. Troisièmement, aucun avertissement concernant l'appréciation de ses services ne lui avait été donné. Quatrièmement, la décision de licenciement n'avait pas été prise par le Directeur général, seule personne compétente pour ce faire, mais par le Directeur général adjoint qui avait été «l'instigateur principal» des accusations portées à son encontre.

Le requérant ajoute que la défenderesse n'a pas apporté la preuve du caractère insatisfaisant de ses services et que la décision de le licencier pour ce motif, qui n'aurait dû être prise qu'en dernier recours, ne pouvait en tout cas intervenir que si ses services avaient été jugés insatisfaisants par deux rapports d'évaluation consécutifs. Enfin, il fait valoir que plusieurs conclusions du Comité consultatif spécial étaient erronées.

Le requérant demande au Tribunal a) d'annuler la décision attaquée; b) d'ordonner l'octroi de l'échelon à l'intérieur du grade avec effet au 1^{er} août 1997 et le versement des sommes correspondantes ajustées au taux de l'inflation et assorties d'intérêts; c) d'ordonner le paiement des salaires et indemnités auxquels il aurait eu droit s'il n'avait pas été licencié, ajustés au taux de l'inflation et assortis d'intérêts; d) d'ordonner sa réintégration rétroactive au 17 décembre 1997 ou, alternativement, d'ordonner le versement de dommages-intérêts, ajustés au taux de l'inflation et assortis d'intérêts, équivalant aux salaires et indemnités auxquels il aurait eu droit du jour du jugement au 23 mai 2000, date d'expiration de son contrat; e) d'ordonner le remboursement des frais qu'il a dû, ou devra, encourir du fait de son licenciement, assortis d'intérêts; et f) de lui accorder 20 000 florins néerlandais de dommages-intérêts pour tort moral.

C. Dans sa réponse, l'Organisation affirme que les motifs du licenciement avaient été communiqués oralement au requérant par le Directeur général, le 22 juillet 1997, puis exposés en détail dans le rapport du Comité consultatif spécial dont il reçut copie le 9 octobre. Elle soutient que la Commission de recours a commis une erreur de droit en excluant de son examen la période de service du requérant auprès de la Commission préparatoire. Si l'on considère la période de service dans son intégralité, d'août 1993 à juillet 1997, il est alors évident, selon l'Organisation, qu'il était incapable de maintenir de bonnes relations de travail et que l'accusation de services insatisfaisants était fondée sur une série d'incidents. Or son attention avait été attirée, en novembre 1996, sur la question de la signature des engagements personnels de secret et, en mars 1997, sur la qualité insuffisante de son travail.

L'Organisation fait valoir que la protection de la confidentialité des informations est d'une importance capitale pour ses Etats membres et que sa crédibilité a été mise en cause par les manquements du requérant. Elle soutient que le Directeur général adjoint agissait au titre d'une délégation de pouvoir en bonne et due forme lorsqu'il notifia son licenciement au requérant le 16 octobre 1997 et rappelle que l'évaluation des services d'un fonctionnaire est une décision relevant de son pouvoir d'appréciation sur laquelle le Tribunal n'exerce qu'un pouvoir de contrôle limité.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que les seuls motifs de licenciement évoqués oralement par le Directeur général le 22 juillet 1997 étaient liés à la signature des engagements personnels de secret et que la communication du rapport du Comité consultatif spécial ne suffit pas à couvrir le vice initial. Il fait valoir qu'en novembre 1996 la Division juridique n'avait pas encore fini de rédiger le texte des engagements personnels de secret et relève que le document de mars 1997, auquel la défenderesse fait référence pour affirmer que des remarques lui avaient été faites

sur la qualité de son travail, ne contient pas de mise en garde contre un éventuel licenciement. Il reconnaît avoir eu des désaccords d'ordre professionnel avec des collègues sans que cela prouve une incapacité à maintenir de bonnes relations de travail et estime être un «bouc émissaire».

Le requérant déclare que les engagements personnels de secret n'étaient pas nécessaires pour garantir la confidentialité des informations puisqu'ils ne font que reprendre une obligation déjà énoncée par l'article 1.6 du Statut provisoire. Enfin, il se plaint de l'attitude de l'Organisation à son égard lors de la procédure interne de recours. Il réitère et précise les conclusions de sa requête, notamment en ce que les frais mentionnés au point e) incluent les dépens.

E. Dans sa duplique, la défenderesse fait valoir qu'elle se devait d'apprécier la qualité des services des fonctionnaires recrutés, notamment ceux qui, comme le requérant, avaient été dispensés de période probatoire car, déclare-t-elle, la transition de la Commission préparatoire à l'Organisation a été guidée par des considérations d'ordre politique parmi lesquelles le souci de la répartition géographique du personnel et de la continuité a joué un rôle plus important que celui de la qualité du travail.

Elle soutient que le requérant a été correctement informé des motifs de son licenciement et que le rapport du Comité consultatif spécial faisait partie intégrante de la lettre de licenciement. A ses yeux, c'était au Service des ressources humaines de rédiger les engagements personnels de secret et non pas à la Division juridique. Enfin, elle affirme avoir traité le requérant avec tous les égards dus à son statut pendant toute la période de son congé spécial.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, de nationalité camerounaise, est entré le 1^{er} août 1993 au service de la Commission préparatoire pour l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et a bénéficié, en qualité de chef du Service du personnel, de contrats à durée déterminée qui ont été renouvelés jusqu'au 23 mai 1997, date à laquelle la Commission préparatoire cessa d'exister et transféra ses pouvoirs à l'Organisation qui venait d'être créée. Le requérant se vit accorder par l'Organisation un contrat de trois ans comme chef du Service des ressources humaines, qui prit effet le 24 mai 1997. Mais, le 22 juillet 1997, le Directeur général s'aperçut que quatre-vingts membres du personnel n'avaient pas signé l'engagement personnel de secret auquel ils devaient souscrire et attribua au requérant, ainsi qu'à deux autres agents, la responsabilité de cette carence. Le requérant fut immédiatement suspendu et une procédure de licenciement pour services insatisfaisants fut engagée qui, après examen par un Comité consultatif spécial et transmission par le Conseil consultatif mixte, se conclut par une décision en date du 16 octobre 1997 mettant fin au contrat de l'intéressé à l'expiration d'une période de préavis de soixante jours. Saisi d'un recours contre cette décision, la Commission de recours de l'Organisation, à l'unanimité, recommanda au Directeur général de revenir sur sa décision, mais cet avis ne fut pas suivi et la décision de licenciement fut confirmée par une lettre du 19 mars 1998. Le requérant demande au Tribunal de céans d'annuler la décision confirmant son licenciement et de condamner l'Organisation défenderesse à lui accorder l'avancement d'échelon auquel il estime avoir droit, à lui verser la rémunération qui lui est due à partir du 17 décembre 1997, à le réintégrer ou à lui verser une indemnité correspondant à la rémunération qu'il aurait perçue jusqu'à la date d'expiration de son contrat, et à lui payer diverses indemnités destinées à réparer notamment le préjudice moral qu'il affirme avoir subi, ainsi que ses dépens.

2. Les moyens présentés à l'appui de la requête sont les suivants : d'une part, la décision de licenciement serait entachée de graves vices de procédure, car elle aurait été motivée de manière inadéquate et sanctionnerait une prétendue insuffisance professionnelle que l'absence d'un rapport d'évaluation pour l'année 1996-1997 ne permet pas d'établir; au surplus, elle n'aurait pas été précédée des avertissements que la jurisprudence estime nécessaires avant tout licenciement pour services insatisfaisants et aurait été signée par une autorité incompétente, qui était au demeurant de parti pris à son égard. D'autre part, sur le fond, le requérant affirme que l'Organisation n'a pas apporté la preuve, dont elle doit supporter la charge, de son insuffisance professionnelle et n'a pas pris en compte des éléments essentiels de l'affaire.

3. Avant d'examiner ces moyens, il convient de préciser les raisons contradictoires qui ont conduit le Comité consultatif spécial à recommander au Directeur général de mettre fin au contrat de l'intéressé et la Commission de recours à lui recommander de revenir sur la décision de licenciement. Il est également nécessaire de rappeler la position, plus nuancée, du Conseil consultatif mixte.

4. Pour le Comité consultatif spécial, qui n'a pas tenu moins de douze réunions sur cette affaire, toute la carrière de

l'intéressé, tant au service de la Commission préparatoire que dans ses fonctions de chef du Service des ressources humaines de l'Organisation, montre que ses performances ont été insuffisantes. S'agissant de ses activités antérieures au 24 mai 1997, le Comité souligne ses insuffisances comme secrétaire de diverses institutions de la Commission préparatoire et le fait qu'il n'ait pas joué le rôle actif que l'on était en droit d'attendre de lui dans la rédaction des Statut et Règlement du personnel. Concernant ses activités postérieures à la création de l'Organisation, le Comité remarque qu'il y a eu des retards inadmissibles mettant en danger la politique de confidentialité voulue par l'Organisation dans la signature des engagements personnels de secret, qu'il n'y a eu aucune stratégie mise en place pour la signature des contrats et aucune mesure prise pour que les membres du Secrétariat technique provisoire rejoignant l'Organisation prêtent serment. De manière plus générale, le Comité insiste sur les mauvaises relations entretenues par l'intéressé avec ses subordonnés tout au long de sa carrière, ainsi que sur le fait qu'il n'ait pas développé de procédures écrites permettant de régler les problèmes de personnel et ait laissé se périmier des bases de données, de telle sorte que l'agent qui lui a succédé après sa suspension ne trouva aucune instruction écrite ni aucun document électronique utilisable pour faire face aux problèmes qui se posaient. C'est dans ces conditions que le Comité parvint à la conclusion que le maintien de l'intéressé dans ses fonctions n'était pas «dans le meilleur intérêt de l'Organisation».

5. Saisie du litige, la Commission de recours fut d'un avis radicalement différent. Elle nota que, selon le représentant du Directeur général, ni le Secrétariat technique ni le Directeur général ne pouvaient être tenus pour légalement responsables d'activités administratives mises en œuvre par la Commission préparatoire et que, par suite, la décision de licenciement litigieuse ne pouvait concerner que les fonctions de l'intéressé exercées au service de l'Organisation elle-même, c'est-à-dire durant la période allant du 24 mai au 22 juillet 1997 inclus. Il convient donc, selon la Commission de recours, d'écarter du débat tout ce qui concerne les services de l'intéressé auprès de la Commission préparatoire. Or, l'intéressé a obtenu le 24 mai 1997 un contrat de trois ans sans période probatoire, a été en congé régulier entre le 26 juin et le 13 juillet 1997 et n'a pas été averti en temps utile que ses prestations en qualité de chef du Service des ressources humaines de l'Organisation n'étaient pas satisfaisantes. En effet, en dehors d'un courrier électronique du directeur de la Division de l'administration du 22 juillet, seul un mémorandum interne du même directeur, dont il a pris connaissance à son retour du congé, lui adressait des reproches précis. Dès lors, le requérant n'a pas été en mesure, dans un délai raisonnable, d'améliorer sa manière de servir et, même si l'Organisation a pu lui reprocher des services non satisfaisants entre le 24 mai et le 22 juillet, elle ne pouvait mettre fin à son contrat de trois années sans lui laisser une période suffisante pour redresser la situation.

6. Entre ces deux opinions extrêmes, le Conseil consultatif mixte, qui avait eu la responsabilité de transmettre au Directeur général l'avis du Comité consultatif spécial, avait pris une position intermédiaire : bien que nettement favorable à cet avis, le Conseil précisait que, selon lui, la principale considération qui devait être prise en compte par le Directeur général tenait au fait que l'agent mis en cause n'avait pas pris en temps utile les mesures nécessaires pour assurer la signature des engagements personnels de secret, ce qui avait mis en danger la politique de l'Organisation sur ce point.

7. Compte tenu de ce constat, il est important de connaître les véritables motifs qui ont inspiré la décision attaquée. Le requérant n'a pas tort, à cet égard, de rappeler, d'une part, que les fonctionnaires internationaux ont le droit de connaître, dès le début de la procédure, les raisons qui vont servir de base à la décision de l'administration et de souligner, d'autre part, que la directive du Directeur général de l'Organisation (OPCW-TS/AD/2) du 22 juillet 1997 dispose que, lorsque le Directeur général décide de mettre fin à un contrat, l'agent intéressé a le droit de connaître dans la notification de licenciement «les motifs de la décision du Directeur général, ainsi que les considérations, les conclusions et les recommandations du Comité consultatif spécial». En l'espèce, la décision prise le 16 octobre 1997 par le Directeur général adjoint, faisant fonction de Directeur général en l'absence de ce dernier, ne comporte pas de motifs précis : elle notifie à l'intéressé son licenciement tout en l'assurant qu'elle a été prise après «considération attentive de tous les faits, en tenant compte des recommandations du Comité consultatif spécial institué pour examiner cette affaire, et de celles du Conseil consultatif mixte». D'une part, cette décision ne repose pas sur des motifs explicités de manière autonome; d'autre part, elle fait référence à des conclusions de deux organismes consultatifs qui, sans être contradictoires, ne sont pas entièrement concordantes, puisque l'un invoque l'ensemble de la carrière de l'intéressé au service de la Commission préparatoire et de l'Organisation elle-même, alors que l'autre se fonde essentiellement sur les incidents concernant les engagements personnels de secret qui ont entraîné la suspension de l'intéressé. De ce chef, la décision attaquée est entachée d'une irrégularité qui ne peut être atténuée par le fait que le requérant a été informé, dès le 22 juillet 1997, des raisons qui conduisaient l'Organisation à entamer une procédure de licenciement à son encontre.

8. Cette irrégularité de forme révèle en réalité une ambiguïté dans la position de l'administration. Faute d'avoir

recouru à une procédure disciplinaire, qui n'aurait pas été inconcevable en l'espèce, l'Organisation a en effet constamment hésité entre une mise en cause de l'aptitude professionnelle de l'intéressé dans toute sa carrière depuis 1993 et des reproches liés à son comportement à partir du 24 mai 1997. Mais, à supposer que son comportement au service de la Commission préparatoire ait pu légalement être pris en compte, il résulte de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment des rapports d'évaluation des 1^{er} septembre 1994, 31 juillet 1995 et 31 juillet 1996 que, malgré certaines critiques sérieuses, les appréciations d'ensemble portées sur l'intéressé n'ont jamais été «non satisfaisantes» et ont même été «très bonnes» pour l'exercice juillet 1994-juillet 1995. A la suite de ces rapports et conformément à leurs conclusions, le contrat de l'intéressé a été renouvelé chaque année avec une augmentation d'échelon. Au surplus, au moment où a été instituée l'Organisation proprement dite, l'intéressé a bénéficié d'un contrat de trois ans sans période probatoire. C'est donc que, le 24 mai 1997, les services rendus à l'organisme précurseur de l'Organisation étaient considérés comme satisfaisants, même si certains incidents avaient pu être relevés.

9. Il faut donc inférer de ce qui précède que, comme l'a indiqué le Conseil consultatif mixte, c'est la manière de servir de l'intéressé depuis le 24 mai 1997 qui a été prise en considération par le Directeur général. Et il est certain que des dysfonctionnements sérieux ont été à juste titre relevés. Mais, dès lors que la procédure retenue n'a pas été une procédure disciplinaire, mais une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, encore fallait-il que l'intéressé fût informé en temps utile, soit par un rapport d'évaluation négatif, soit par des avertissements précis, que l'Organisation n'était pas satisfaite de sa manière de servir et qu'elle attendait de lui une amélioration de ses prestations, faute de quoi il serait mis fin à son contrat (voir en ce sens, par exemple, le jugement 1484, affaire Thuillier). Or le rapport d'évaluation correspondant à l'exercice 1996-1997 n'a jamais été mené à bonne fin et les seules critiques concernant les insuffisances qui pouvaient lui être reprochées dans la préparation de la signature des contrats de personnel et des engagements personnels de secret ont été formulées le 22 juillet 1997, soit le jour même de sa suspension, c'est-à-dire à une date où il ne pouvait plus, en tout état de cause, faire la preuve qu'il était capable d'améliorer sa manière de servir. Sans doute l'Organisation défenderesse peut-elle, sur ce point, se prévaloir d'un mémorandum interne adressé par le directeur de la Division de l'administration, le 1^{er} juillet 1997, à l'intéressé qui en a pris connaissance à son retour de congé, soit le 13 juillet; mais si la tonalité générale de ce mémorandum était critique, celui-ci ne contenait aucun avertissement permettant au requérant de redouter une mise en cause de ses compétences professionnelles moins de deux mois après son engagement pour trois ans.

10. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la décision attaquée doit être annulée pour n'avoir pas donné au requérant les garanties auxquelles les fonctionnaires internationaux menacés de licenciement pour insuffisance professionnelle sont en droit de prétendre. Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'affaire, de prescrire la réintégration de l'intéressé ni d'annuler la décision refusant de lui octroyer un échelon supplémentaire à compter du 1^{er} août 1997. Il juge équitable de réparer le préjudice subi par l'intéressé, du fait de son éviction illégale du service, par l'allocation d'une indemnité égale aux traitements et avantages divers qu'il aurait perçus depuis la date de cessation de ses fonctions jusqu'à l'expiration de son contrat, soit jusqu'au 23 mai 2000. Cette indemnité accordée tous intérêts compris à la date du présent jugement réparera l'ensemble des dommages matériels et moraux invoqués par le requérant.

11. Le requérant a droit à l'allocation d'une somme de 6 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général de l'OIAC en date du 16 octobre 1997, confirmée le 19 mars 1998, est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant une somme égale aux traitements et indemnités qu'il aurait reçus s'il était resté en service -- à son grade et son échelon, entre la date de cessation de ses fonctions et le 23 mai 2000.
3. L'Organisation versera au requérant une somme de 6 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.