

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME SESSION

Affaire Becker

Jugement n° 2080

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M. Horst-Vincent Daniel Becker le 17 août 2000 et régularisée le 4 octobre, la réponse de l'OIAC du 16 décembre 2000, la réplique du requérant du 4 avril 2001 et la lettre de l'Organisation du 24 juillet 2001 tenant lieu de duplique;

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 allemand né en 1941, a été recruté en 1993 par la Commission préparatoire de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques en qualité de chef du Service du budget et des finances, au grade P-5, affecté à La Haye (Pays-Bas). Son contrat de durée déterminée a été renouvelé chaque année jusqu'au 23 mai 1997, date à laquelle la Commission préparatoire a cessé d'exister et l'OIAC a été créée. Il s'est alors vu accorder un contrat de durée déterminée de trois ans, à compter du 24 mai 1997, pour le même poste au sein de l'OIAC.

Le 23 avril 1998, tous les membres du personnel engagés pour un contrat de durée déterminée ont été informés par la circulaire d'information TS/IC/20 de l'intention du Directeur général de prolonger les «nominations initiales de trois ans d'une période supplémentaire de deux ans pour autant que le fonctionnaire concerné ait pleinement démontré qu'il ou elle répond au haut niveau d'efficacité, de compétence et d'intégrité requis par la Convention [sur l'interdiction des armes chimiques]» et que, pour déterminer si ce niveau était atteint, il serait fait appel «avant tout» aux rapports d'évaluation. Le travail du requérant a été évalué comme étant dans son ensemble «très bon» dans son rapport d'évaluation correspondant à la période du 2 octobre 1997 au 1^{er} octobre 1998. En 1998, le poste du requérant a fait l'objet d'une étude de classement.

Dans une lettre du 6 octobre 1999, le Directeur général a informé le requérant que son contrat ne serait pas renouvelé à son expiration non pas parce que la qualité de son travail était mise en cause, mais parce qu'on estimait qu'à l'avenir une personne dotée «de compétences et d'une expérience différentes» serait nécessaire. La vacance de ce poste a été annoncée le 27 décembre 1999 dans un journal à diffusion internationale.

Le 18 novembre 1999, le requérant a demandé au Directeur général de reconsidérer sa décision. A l'appui de sa demande, il faisait valoir qu'il remplissait les critères énoncés dans la circulaire d'information TS/IC/20 et possédait bel et bien les compétences et l'expérience nécessaires pour le poste tel qu'il évoluerait dans le futur. Le Directeur général a répondu le 10 décembre que la décision du 6 octobre était maintenue. Le requérant a de nouveau écrit au Directeur général le 22 décembre lui demandant de plus amples informations sur les exigences futures prévues pour le poste, ainsi que les raisons pour lesquelles il n'estimait pas que lui-même possédait les compétences et l'expérience nécessaires. Le Directeur général n'a pas répondu.

Le 11 janvier 2000, le requérant a formé un recours auprès de la Commission de recours. Dans son rapport du 18 mai, celle-ci a recommandé au Directeur général de rejeter le recours, ce que celui-ci a fait le 23 mai 2000. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision de ne pas renouveler son contrat est illégale, car elle se fonde sur des «conclusions manifestement erronées tirées du dossier». Ni l'Organisation ni la Commission de recours n'ont pu établir qu'il existait des différences entre le poste du requérant et le «nouveau» poste. Il soutient que sa demande de précisions sur ce point a purement et simplement été ignorée par l'Organisation et que tout ce que la Commission de recours a eu à dire en la matière était que, puisque la description du poste en question avait été modifiée, le Directeur général avait à la fois le droit et l'obligation d'annoncer de nouveau la vacance du poste. Le requérant oppose deux objections à ces affirmations. Premièrement, la description de son poste publiée en 1994 l'a été par la Commission préparatoire et non par l'OIAC (une organisation différente), et n'est donc pas valable. Deuxièmement, cette description de poste n'a pas servi au classement de son poste en 1998. Cette année-là, son supérieur hiérarchique a confirmé les exigences propres au poste du requérant dans un document qui a servi à l'étude de classement; toutefois, l'Organisation a fait valoir qu'il ne s'agissait ni d'un document officiel ni d'une description de poste officielle. Le requérant soutient qu'il n'y a pas de différence notable entre les exigences prévues dans ce document, les fonctions et les responsabilités qui ont été les siennes et le poste tel qu'il a été annoncé ultérieurement. Pour autant que le nouveau poste implique des fonctions et des responsabilités différentes ou élargies, soit il s'en acquittait déjà soit il avait les compétences et l'expérience nécessaires pour le faire. Même si l'on pouvait établir qu'il existait des différences notables, la procédure suivie par l'Organisation était viciée : si le poste dont la vacance a été annoncée était «nouveau», le poste du requérant aurait dû être supprimé et le requérant aurait dû bénéficier de toutes les garanties et de tous les droits découlant d'une suppression de poste.

Le requérant fait également valoir que la décision attaquée a trahi ses espoirs légitimes et viole le principe de la bonne foi. De toute évidence, le requérant satisfait aux critères arrêtés dans la circulaire d'information TS/IC/20 et, contrairement à ce que prétend l'Organisation, cette circulaire n'était pas simplement «une déclaration générale assujettie à toute une série de critères d'admissibilité». En outre, à l'appui de son argument, le requérant cite la jurisprudence du Tribunal, lequel a estimé qu'une organisation n'est pas libre d'utiliser l'«expiration normale» d'un contrat pour se débarrasser d'un employé; elle doit donner des raisons adéquates et s'assurer que les droits de l'employé ont été respectés. Il soutient qu'il a subi un tort à la fois moral et financier.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 23 mai 2000 et de lui octroyer deux années de salaire brut (et indemnités y afférentes) au titre du préjudice matériel subi, et une somme appropriée au titre du préjudice moral. Il demande également des dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que, conformément à la Résolution de Paris, l'OIAC est l'organisation ayant succédé à la Commission préparatoire. Puisqu'il n'y a pas de «hiatus juridique» entre les deux, la description de poste de 1994 était toujours valable.

De l'avis de la défenderesse, il n'y a pas, du point de vue juridique, de raison valable justifiant le renouvellement du contrat du requérant au seul motif que ses services dans le poste en question «avaient été jugés bons»; les services passés ne garantissent pas la qualité des services à venir dans un poste dont les attributions ont été modifiées. Il relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général de rechercher quelqu'un offrant une combinaison différente de compétences pour le nouveau poste, et le requérant aurait pu avoir l'occasion de démontrer à un jury lors d'une interview qu'il était le meilleur candidat pour occuper ce poste. Or il n'a pas soumis de candidature, même lorsqu'il a appris que la vacance du poste avait été publiée.

La défenderesse ne trouve pas davantage la pertinence sur le plan juridique du fait pour le requérant de soumettre ses rapports d'évaluation avec sa requête, car le non-renouvellement de son contrat n'a aucun rapport avec ses services dans le poste antérieur. Le fait qu'il avait donné satisfaction pendant la période 1993-1999 n'implique pas qu'il aurait été le meilleur candidat pour s'acquitter de fonctions et responsabilités élargies et plus complexes dans le nouveau poste. Ses compétences ont certes convenu à l'époque, mais elles n'auraient plus convenu à l'avenir. Le Directeur général recherchait quelqu'un «maîtrisant mieux et de manière plus dynamique les concepts récents de la budgétisation et les concepts novateurs en matière de finance» et il relevait de son pouvoir d'appréciation de décider que le requérant ne correspondait pas à cette description.

L'OIAC soutient que le requérant n'a pas démontré qu'il y avait eu détournement de pouvoir ou toute autre erreur qui permettrait au Tribunal d'exercer son pouvoir de censure. Par ailleurs, il n'y a eu ni atteinte à ses espoirs légitimes ni violation du principe de la bonne foi : la circulaire en question n'édicte aucune règle et ne représentait pas davantage une promesse contractuelle. Elle se bornait à énoncer une intention du Directeur général sous réserve de l'application de certains critères.

L'Organisation, selon laquelle le non-renouvellement de contrat n'avait rien d'illégal, soutient que le requérant n'a pas subi de tort moral ni matériel.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que l'OIAC n'a pas réfuté son affirmation selon laquelle la décision attaquée reposait sur des conclusions erronées tirées du dossier. Elle n'a pas établi que la description de poste de 1994 correspondait aux tâches accomplies par le requérant et n'a pas non plus prouvé que celui-ci ne répondait pas aux exigences relatives au «poste supposé nouveau». Elle n'a pas non plus démontré qu'il y avait des différences notables entre les deux postes. La décision du Directeur général constitue donc un détournement de pouvoir. Le requérant donne des exemples de projets auxquels il a participé pour prouver qu'il a bel et bien un esprit «dynamique» et «novateur».

Le requérant maintient qu'il y a bien eu atteinte à ses espoirs légitimes et violation du principe de la bonne foi.

E. Dans la lettre de l'OIAC, qui tient lieu de duplique, celle-ci soutient que les exemples de projet donnés par le requérant dans sa réplique prouvent seulement qu'il a participé à certains projets au sein de l'Organisation et non pas que l'initiative pour introduire des changements soit venue de lui. Il ne s'est donc pas acquitté de la charge de la preuve. La défenderesse conteste que le requérant ait pu nourrir le moindre espoir légitime de voir son contrat renouvelé : l'OIAC est une «organisation où l'on ne fait pas carrière» et les titulaires de contrats de durée déterminée ne peuvent s'attendre à leur renouvellement.

CONSIDÈRE :

1. A l'époque des faits, le requérant, au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de trois ans, était le chef du Service du budget et des finances de l'OIAC. Dans une lettre du 6 octobre 1999, le Directeur général l'a informé que son contrat ne serait pas renouvelé non pour des raisons ayant un rapport avec ses services passés, mais parce que des compétences et une expérience différentes des siennes seraient nécessaires pour occuper le poste à l'avenir. Le Directeur général a déclaré qu'il avait l'intention d'élargir la sphère d'activité et les attributions du poste de chef du Service du budget et des finances et d'annoncer de nouveau la vacance de ce poste. Dans une lettre du 18 novembre, le requérant a demandé au Directeur général de reconsidérer cette décision et de lui accorder une prolongation d'au moins un an pour qu'il ait la possibilité de faire ses preuves. Mais le Directeur général a rejeté sa demande.
2. Le requérant a fait appel de la décision de ne pas renouveler son contrat. La Commission de recours a recommandé le maintien de la décision et, par lettre du 23 mai 2000, le Directeur général a reconfirmé sa décision.
3. Le requérant attaque cette décision. Il ne conteste pas qu'une décision de ne pas renouveler un contrat relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général, mais soutient que des conclusions erronées ont été tirées du dossier, que la décision a trahi ses espoirs légitimes et qu'elle constitue une violation du principe de la bonne foi.
4. Il renvoie à une demande de classement soumise en février 1998 faisant état d'une nouvelle évaluation de ses fonctions avec des modifications qui soit n'étaient pas prévues dans la description de poste de 1994, soit n'avaient pas la même importance à l'époque. Son poste n'a pas été reclassé.
5. Il renvoie également à une circulaire d'information datée du 23 avril 1998 dans laquelle le Directeur général a déclaré qu'il avait l'intention de prolonger les «nominations initiales de trois ans d'une période supplémentaire de deux ans pour autant que le fonctionnaire concerné ait pleinement démontré qu'il ou elle répond au haut niveau d'efficacité, de compétence et d'intégrité requis par la Convention [sur l'interdiction des armes chimiques]». Ce sont les rapports d'évaluation qui permettraient, conformément au système d'évaluation des services mis en place à l'OIAC, de déterminer si les membres du personnel avaient le niveau requis.
6. Le requérant soutient que le Directeur général a conclu à tort, à partir du dossier, que le poste était nouveau et qu'il n'avait pas la compétence nécessaire pour satisfaire aux nouvelles exigences : le poste dont la vacance a été annoncée n'était pas un poste nouveau. La description de poste de 1994 ne dépeignait pas ses véritables tâches. Les vraies attributions de son poste ont été décrites dans la demande de classement soumise en février 1998. Il estime qu'il n'y a pas de différences notables entre son poste tel qu'il est décrit dans cette demande, les fonctions et les responsabilités qui étaient effectivement les siennes et le poste dont la vacance a été publiée par la suite.

7. Le requérant explique que l'expérience requise pour le nouveau poste -- treize ans -- ne constitue pas une différence notable, puisque son supérieur hiérarchique a déclaré en 1998 que son poste nécessitait quinze ans d'expérience. La description de poste de 1994 prévoyait, elle, dix ans d'expérience. Il ajoute que son poste comportait de toute évidence des fonctions de direction, comme il ressort de la demande de classement et de son rapport d'évaluation portant sur la période d'octobre 1997 à octobre 1998. De plus, son poste exigeait l'exécution de tâches liées à l'établissement du budget, comme indiqué dans la demande de classement. S'il s'était agi d'un nouveau poste, le sien aurait dû être supprimé, ce qui lui aurait donné certains droits. Il fait observer que le Directeur général n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles, selon lui, le requérant n'avait pas les compétences nécessaires pour satisfaire aux futures exigences du poste.

8. Le requérant soutient qu'il avait l'espoir légitime de voir son contrat renouvelé parce que, dans la circulaire d'avril 1998, le Directeur général avait annoncé qu'il avait l'intention de prolonger de deux ans les nominations initiales de trois ans et que ce seraient les rapports d'évaluation qui permettraient de vérifier le niveau requis de compétence. Personne ne conteste que le rapport d'évaluation du requérant était très bon. Le requérant considère que le fait de ne pas appliquer la circulaire d'information constitue une violation du principe de la bonne foi.

9. Le requérant demande l'annulation de la décision du Directeur général, deux ans de traitement brut et les indemnités y afférentes, des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

10. L'Organisation réplique qu'il entrerait dans le pouvoir d'appréciation du Directeur général de rechercher pour le nouveau poste quelqu'un offrant une combinaison de compétences différente de celle du requérant. Celui-ci était libre de présenter sa candidature et de faire la preuve devant un jury lors d'une interview qu'il était le meilleur candidat pour le poste, ce qu'il n'a pas fait.

11. La défenderesse fait valoir que la décision de ne pas renouveler un contrat est discrétionnaire et ne peut être contestée que dans les circonstances définies par la jurisprudence. Aucune de ces circonstances n'existait en l'occurrence et le requérant n'a pas fait la preuve qu'il y a eu détournement de pouvoir. Le Directeur général n'était pas tenu de prendre en compte le rapport d'évaluation du requérant, puisqu'il s'agissait manifestement d'un cas de non-renouvellement d'un contrat arrivant naturellement à expiration. Le Directeur général a décidé, dans l'intérêt général de l'Organisation, de ne pas renouveler le contrat, de redéfinir le poste en prévoyant des compétences et une expérience différentes et de publier un nouvel avis de vacance. En pareille circonstance, il n'y avait pas lieu de tenir compte du rapport d'évaluation du requérant.

12. L'OIAC précise, en outre, que, puisque la disposition 4.4.01 du Règlement provisoire du personnel prévoit qu'une nomination de durée déterminée n'implique pas que son bénéficiaire puisse s'attendre au renouvellement de son contrat ou à sa conversion en un autre type de nomination, il n'y a pas place pour de tels espoirs lorsqu'un poste est supprimé. La circulaire d'information était une déclaration générale d'intention et ne pouvait être interprétée comme une promesse faite à chaque membre du personnel. La décision de ne pas renouveler le contrat du requérant n'a pas été prise en violation du principe de la bonne foi.

13. Le paragraphe 44 de l'article VIII de la Convention sur les armes chimiques prévoit que le Directeur général est responsable de la nomination du personnel ainsi que de l'organisation et du fonctionnement du secrétariat technique. Il prévoit plus particulièrement :

«La considération dominante dans le recrutement et la définition des conditions d'emploi du personnel est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité.»

14. Le Directeur général, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et compte tenu de l'intérêt général de l'Organisation, a décidé que le poste de chef du Service du budget et des finances devait être redéfini et que le contrat du requérant ne devait pas être renouvelé.

15. Le Tribunal admet que l'Organisation était en droit de s'adapter aux changements et de modifier la description du poste concerné en vue de ses besoins futurs. Il n'était donc pas nécessaire de tenir compte du rapport d'évaluation du requérant.

16. Le Tribunal relève que la disposition 4.4.02, alinéa b), du Règlement provisoire du personnel prévoit que la cessation de service suite à l'expiration d'un engagement n'est pas considérée comme un licenciement au sens du Statut du personnel et du Règlement provisoire du personnel.

En outre, la disposition 9.1.01, alinéa b), définit le licenciement, au sens du Statut du personnel et du Règlement provisoire du personnel, comme toute cessation de service décidée par le Directeur général, qui n'est pas due à l'expiration de l'engagement du fonctionnaire.

La question d'une éventuelle indemnité de licenciement due au requérant ne se pose donc pas.

17. A l'appui de son argument selon lequel le nouveau poste ne diffère en rien du sien, le requérant soutient que son poste comportait manifestement des fonctions de direction et exigeait également l'exécution de tâches liées à l'établissement du budget. Cela implique, cependant, une évaluation des besoins de l'Organisation, ce qui fait partie des prérogatives du Directeur général et il relève du pouvoir d'appréciation de ce dernier de prendre les décisions qui s'imposent. Le requérant n'a pas prouvé que la décision était entachée d'un quelconque vice.

18. La circulaire d'information d'avril 1998 ne constituait pas une promesse sur laquelle le requérant pouvait compter. Il s'agissait d'une déclaration d'intention qui ne pouvait cependant pas être interprétée comme s'appliquant à tous les postes. En l'espèce, le poste du requérant ayant été redéfini, il ne pouvait y avoir pour lui d'espoir légitime d'être nommé au nouveau poste. L'étendue des nouvelles attributions et responsabilités attachées au poste obligeait l'Organisation à publier un nouvel avis de vacance. Le requérant était libre de présenter sa candidature et de prouver qu'il était le meilleur candidat pour ledit poste, ce qu'il n'a pas fait.

19. Aucune promesse n'ayant été faite, il n'y a pas eu de violation du principe de la bonne foi.

20. En conséquence, les conclusions principales du requérant ne peuvent être accueillies et il en va de même de sa demande de dommages-intérêts.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2001, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 2002.

(Signé)

Michel Gentot

Mella Carroll

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet