

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

P.
c.
OIM

128^e session

Jugement n° 4152

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M. N. P. le 21 janvier 2017 et régularisée le 14 mars, la réponse de l'OIM du 24 juillet, la réplique du requérant du 19 décembre 2017, la duplique de l'OIM du 12 avril 2018 et les documents soumis par l'OIM le 28 mars 2019 et par le requérant le 2 avril 2019 à la demande du Tribunal;

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 les circonstances dans lesquelles il a été mis fin à son engagement à l'expiration de son congé spécial sans traitement et le refus de lui verser une indemnité de licenciement.

Le requérant est un ancien membre du personnel de l'OIM. Il est entré au service du Bureau de l'OIM à Rome (Italie) en août 2003 et, à partir de mai 2005, a été engagé au titre d'un contrat spécial pour fonctionnaire international hors classe, qui fut prolongé à plusieurs reprises.

En juillet 2013, une ministre écrivit au Directeur général pour lui faire savoir qu'elle souhaitait que le requérant travaille temporairement pour son ministère. Elle demanda au Directeur général de bien vouloir considérer favorablement la demande de «congé spécial» en vue d'un

«détachement» du requérant vers son équipe. Le Directeur général répondit qu'il demanderait à l'administration d'examiner sa demande de manière favorable. L'administration informa ensuite le requérant qu'elle avait reçu des informations concernant son congé spécial sans traitement et lui demanda de confirmer la date à laquelle celui-ci débiterait.

Par un courriel du 7 août 2013, le requérant fut informé que son congé spécial pour la période d'août 2013 à août 2014 avait été approuvé. Ce courriel était accompagné de l'instruction IN/100 sur les congés spéciaux sans traitement, et il y était précisé que, pendant la période du congé spécial, le requérant demeurerait membre du personnel, que l'OIM ne pouvait lui garantir qu'un poste correspondant à ses qualifications et à son expérience serait vacant à l'expiration de son congé, mais que tous les efforts possibles seraient faits pour faciliter sa réintégration. Un échange de courriels s'ensuivit concernant la durée du congé spécial, dont la date de début fut finalement fixée au 26 août 2013 et la période initiale établie à quatre mois.

En novembre 2013, le requérant demanda une prolongation du congé spécial pour une période supplémentaire de cinq mois, qui lui fut accordée. En février 2014, il quitta le ministère, mais son congé spécial fut prolongé à plusieurs reprises. En juin 2014, il travailla pour l'OIM en tant que consultant pendant trois semaines.

Le 24 juillet 2015, l'Unité de gestion des ressources humaines (HRM selon son sigle anglais) informa le requérant que la période maximale autorisée pour le congé spécial sans traitement se terminerait le 25 août et que les documents concernant les formalités relatives à la cessation des fonctions avec effet à la fin de son congé spécial lui seraient transmis. Le requérant, dont le contrat avait été prolongé jusqu'au 25 août «pour couvrir le congé spécial sans traitement»*, demanda le 28 juillet s'il s'agissait d'une décision définitive concernant la résiliation de son engagement. Le lendemain, HRM répondit que, selon les dispositions applicables, la période totale de congés spéciaux sans traitement était de deux ans maximum et que la cessation de service devait donc intervenir à cette échéance. HRM souligna que l'OIM ne pouvait garantir sa

* Traduction du greffe.

réintégration à la fin de son congé, sauf s'il y avait un poste vacant correspondant à son profil, mais que ce n'était pas le cas. HRM ajouta qu'à titre exceptionnel une troisième année de congé spécial pouvait être accordée «avec l'aval du [Comité de l'Association du personnel]»* et invita le requérant à soumettre une demande motivée à cette fin.

Un échange de courriels s'ensuivit dans le cadre duquel HRM confirma que le requérant serait considéré comme un candidat interne tant qu'il serait en congé spécial sans traitement et l'encouragea à poser sa candidature à des postes vacants, mais le requérant répondit qu'il était réticent à demander une nouvelle prolongation de son congé spécial, car l'OIM semblait n'avoir fait aucun effort pour assurer sa réintégration après qu'il eut quitté le ministère. Dans un courriel du 24 août 2015, le requérant demanda officiellement sa réintégration dans un poste à l'OIM à l'expiration de son congé spécial. Le 7 septembre 2015, la chef des politiques en matière de ressources humaines et des services consultatifs répondit que l'OIM n'était pas en mesure de satisfaire cette demande et que, puisque le congé spécial avait pris fin le 25 août, les formalités relatives à la cessation de service seraient entamées, à moins qu'il ne soumette une demande de prolongation de son congé spécial avant le 18 septembre 2015.

Le 7 octobre 2015, le requérant reçut les documents concernant sa cessation de service. Il lui fut demandé d'en accuser réception et de retourner les formulaires dûment remplis. Par courriel du 26 octobre 2015, il présenta à la directrice de HRM une demande de réexamen de la «décision concernant la cessation de service, telle que communiquée le 7 octobre 2015»*. Il réclama des dommages-intérêts pour tort matériel correspondant à son traitement pour la période comprise entre le 21 février 2014 et le 29 octobre 2015, des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens. Sa demande fut rejetée par lettre du 22 décembre 2015 comme étant frappée de forclusion et dénuée de fondement. Le 20 janvier 2016, il forma un recours interne devant la Commission paritaire d'appel pour contester la décision du 22 décembre 2015.

* Traduction du greffe.

Le 8 mars 2016, le requérant reçut un avis de mouvement de personnel concernant sa cessation de service avec effet au 26 août 2015. Il s'informa auprès de l'administration au sujet du versement de l'«indemnité de licenciement»*. Le 22 avril, HRM «confirm[a]»* qu'il ne pouvait prétendre à une indemnité de licenciement, car son contrat n'avait pas été résilié.

Le 5 mai 2016, le requérant présenta une deuxième demande de réexamen à la directrice de HRM pour contester la décision de ne pas lui verser une indemnité de licenciement. Le 13 juin, cette demande de réexamen fut rejetée comme étant frappée de forclusion, aux motifs qu'il avait été informé le 7 octobre 2015 des formalités relatives à sa cessation de service et qu'il n'avait pas contesté cette décision dans le délai prescrit. En tout état de cause, la demande était dénuée de fondement, car le contrat du requérant n'avait pas été résilié. Le 11 juillet 2016, il saisit la Commission paritaire d'appel d'un deuxième recours interne, faisant valoir qu'il n'avait pas choisi de cesser ses fonctions et que son contrat avait été résilié. Il réclama le versement de l'indemnité de licenciement ainsi que les dépens. Invoquant une inégalité de traitement, il demanda également à la Commission paritaire d'appel de se renseigner au sujet des membres du personnel qui avaient travaillé pour le Bureau de Rome au cours des dix dernières années et qui avaient réclamé et reçu l'indemnité de licenciement. Le 27 juillet, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de joindre ses deux recours internes. Le requérant s'y opposa en vain.

Dans son rapport du 30 septembre 2016, la Commission paritaire d'appel indiqua que, compte tenu de la décision du Directeur général de joindre les deux recours internes, elle avait examiné les recours dans le cadre de la même procédure. Elle conclut que le premier recours était frappé de forclusion, car le requérant n'avait pas contesté dans le délai prescrit la décision du 7 août 2013, qui confirmait l'approbation de son congé spécial. Elle estima que le deuxième recours concernant le versement de l'indemnité de licenciement était également frappé de forclusion, car les documents relatifs à la cessation de service avaient été envoyés au

* Traduction du greffe.

requérant le 7 octobre 2015, mais que celui-ci n'avait soulevé la question qu'en mai 2016, lorsqu'il avait présenté sa deuxième demande de réexamen. La Commission paritaire d'appel conclut que le contrat du requérant n'avait pas été résilié, mais que son congé avait pris fin, de sorte qu'il ne pouvait prétendre à une indemnité de licenciement. Elle déclara toutefois qu'elle ne comprenait pas les raisons pour lesquelles le congé spécial avait été accordé au requérant ni la façon dont les procédures relatives aux congés spéciaux sans traitement étaient appliquées. Elle recommanda que l'instruction IN/100 soit révisée et mise à jour afin de tenir compte des pratiques en vigueur.

Le 24 octobre 2016, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de rejeter ses recours internes comme étant frappés de forclusion, conformément à l'avis de la Commission paritaire d'appel. Il souscrivait également à la conclusion de cette dernière selon laquelle, en tout état de cause, le requérant ne pouvait prétendre à une indemnité de licenciement, car son contrat n'avait pas été résilié. Telle est la décision que le requérant attaque devant le Tribunal.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa réintégration dans un poste correspondant à son profil. Il demande que lui soient versés son plein traitement et les indemnités qu'il aurait perçus pendant la période comprise entre le 23 février 2014 et le 25 août 2015 et entre le 26 août 2015 et la date de sa réintégration, y compris tous ses avantages (dont l'assurance maladie), assortis d'intérêts au taux de 5 pour cent. Il réclame le versement d'un montant équivalant à trois mois de traitement en guise de préavis. Si la demande de réintégration est rejetée, il sollicite le versement de l'indemnité de licenciement. De plus, il réclame une indemnité pour tort moral en raison de la «jonction illégale»* de ses recours internes ainsi que «du traitement dévalorisant qui s'est prolongé [...] pendant son [congé spécial] et du fait que l'[OIM] n'a pas procédé à sa réintégration»*. Enfin, il réclame les dépens.

* Traduction du greffe.

L'OIM demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant irrecevable aux motifs que les demandes de réexamen du requérant étaient frappées de forclusion et que ce dernier n'a pas épuisé les voies de recours interne s'agissant de ses demandes de réintégration et de versement de traitement à compter du 26 août 2015. À titre subsidiaire, elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La présente requête trouve son origine dans les deux recours internes formés par le requérant, qui ont été joints, par lesquels celui-ci contestait la décision de l'OIM de mettre fin à son engagement et la décision portant rejet de sa demande de versement d'une indemnité de licenciement. Dans la décision attaquée, datée du 24 octobre 2016, dont le requérant demande l'annulation, le Directeur général faisait sienne la recommandation de la Commission paritaire d'appel selon laquelle les deux recours internes devaient être rejetés comme étant irrecevables.

2. Le requérant est entré au service de l'OIM le 1^{er} août 2003 en tant que chef de l'Unité SID (système d'intervention décentralisé)/chef du service central. À partir du 1^{er} mai 2005, il a été engagé au titre d'un contrat spécial en tant que fonctionnaire international hors classe. Son engagement a été prolongé à plusieurs reprises. L'administration lui a accordé un congé spécial sans traitement en août 2013 afin de lui permettre de travailler auprès d'un ministère et a prolongé son engagement, qui était alors un contrat spécial de courte durée, pour couvrir la période du congé spécial. Toutefois, le requérant a cessé de travailler auprès du ministère en février 2014 en raison d'un changement de circonstances. Ce changement est intervenu avant la fin de son congé spécial en cours, qui devait se terminer le 25 mai 2014. Il a demandé sa réintégration à l'OIM, mais celle-ci n'a pas eu lieu pendant le reste de son congé spécial ni pendant les prolongations dudit congé jusqu'au 25 août 2015. À cette date, il avait bénéficié de la période maximale de deux ans autorisée pour un congé spécial sans traitement en vertu du paragraphe 2

de l'instruction IN/100. Son engagement auprès de l'OIM avait été prolongé à plusieurs reprises, puis finalement jusqu'au 25 août 2015 pour couvrir son congé spécial jusqu'à cette date. Il ressort des éléments du dossier que, le 24 juillet 2015, soit un mois avant l'expiration prévue du congé spécial et du contrat d'engagement du requérant, HRM a informé ce dernier qu'il avait bénéficié de la période maximale autorisée pour un congé spécial sans traitement et que les documents concernant les formalités relatives à sa cessation de service, avec effet à la fin du congé spécial, lui seraient transmis. Il ressort en outre des éléments du dossier qu'un échange de courriels entre le requérant et HRM a abouti à l'envoi par l'OIM du courriel du 7 octobre 2015 concernant sa cessation de service. Nonobstant le courriel du 24 juillet 2015, le requérant déclare que, de son point de vue, il n'était pas clair que cette cessation de service était intervenue avant que les formalités de cessation de service ne lui soient envoyées le 7 octobre 2015.

3. Le requérant affirme que, lorsque l'OIM a mis fin à son service, elle l'a en fait licencié illégalement sans préavis. Il soutient que cette affaire «ne concerne pas un congé spécial sans traitement et [sa] cessation de service à l'expiration de celui-ci, mais la résiliation illégale d'un engagement *sui generis*, ce qui constitue un licenciement déguisé»*. Il soutient également qu'en mettant fin à son service l'OIM a manqué à son devoir de le réintégrer à un poste correspondant à son profil à la fin de son congé spécial; qu'elle n'avait pas compétence pour le démettre de ses fonctions en tant chef du SID; qu'elle ne lui a pas versé, à tort, l'indemnité de licenciement qui, selon lui, était synonyme d'indemnité de cessation de service, de sorte qu'il a fait l'objet d'un traitement inégal et dévalorisant. Il ajoute que l'OIM a porté atteinte à sa réputation professionnelle.

4. Dans ces conditions, le requérant demande le versement du plein traitement et des indemnités qu'il aurait perçus pendant la période comprise entre le 23 février 2014 et le 25 août 2015 et entre le 26 août 2015 et la date de sa réintégration, y compris tous les avantages, assortis d'intérêts au taux de 5 pour cent. Il fait valoir à cet égard que c'est l'OIM

* Traduction du greffe.

qui avait décidé de l'envoyer travailler auprès du ministère et de lui accorder le congé spécial à cette fin, ce qui l'a amené à penser que sa réintégration à l'OIM serait garantie une fois son travail au ministère terminé, mais l'Organisation n'a aucunement tenté de l'aider concernant sa réintégration. Le requérant demande en outre qu'il soit ordonné à l'OIM de lui verser trois mois de traitement en guise de préavis; une indemnité de licenciement s'il n'est pas réintégré; des dommages-intérêts pour tort moral en raison «de la jonction illégale de [ses] deux recours par le Directeur général»*; des dommages-intérêts pour tort moral en raison «du traitement dévalorisant qui s'est prolongé [...] pendant son [congé spécial] et du fait que l'[OIM] n'a pas procédé à sa réintégration»*; et les dépens.

5. Étant donné que le grief du requérant concernant la résiliation illégale de son engagement et celui concernant l'indemnité de licenciement relèvent du même contexte factuel et juridique, leur jonction dans le cadre de la procédure de recours interne était susceptible de réduire le délai administratif et de favoriser l'économie des ressources. En effet, le requérant a présenté sa deuxième demande de réexamen le 5 mai 2016, soit quelques semaines seulement après avoir déposé sa réplique dans le cadre de son premier recours interne le 22 avril 2016. Sa deuxième demande de réexamen a été rejetée le 13 juin 2016, et il a formé son deuxième recours interne le 11 juillet 2016. Le 27 juillet, il a été informé que le Directeur général avait décidé de joindre les deux recours internes. La Commission paritaire d'appel a rendu son rapport sur les deux recours le 30 septembre 2016. Compte tenu de la brièveté du retard que cette jonction a pu entraîner, le grief du requérant concernant la décision du Directeur général de joindre ses deux recours internes (retardant ainsi l'examen de son premier recours) ne saurait justifier que lui soit accordée à ce titre une indemnité pour tort moral, comme il le réclame. Cette demande sera donc rejetée.

6. Il semble que le requérant conteste la décision de lui accorder le congé spécial sans traitement. Il soutient, entre autres, que l'OIM a considéré, à tort, que le congé spécial pris pour travailler auprès du

* Traduction du greffe.

ministère était un congé spécial sans traitement classique, qui est habituellement accordé pour des raisons précises et à la demande du membre du personnel concerné. Il fait valoir que les circonstances de l'espèce sont différentes car, notamment, il n'a pas présenté de demande de congé spécial comme l'exigent les dispositions applicables et son congé spécial revêtait la nature d'un détachement. Toutefois, la requête est frappée de forclusion et, par conséquent, irrecevable en ce qu'elle tend à contester la décision de lui accorder un congé spécial pour lui permettre de travailler au ministère. Le requérant a accepté le congé spécial, signé les accords y afférents et n'a pas contesté la décision de lui accorder un tel congé dans le délai prescrit. La décision initiale de lui accorder un congé spécial sans traitement est devenue définitive en 2013. Le requérant semble d'ailleurs le reconnaître lorsqu'il indique dans ses écritures qu'«il était trop tard en octobre 2015 pour former un recours contre la décision prise en 2013 de [lui] accorder un congé spécial sans traitement»*. La demande du requérant tendant à obtenir sa réintégration à un poste à l'OIM correspondant à son profil est également irrecevable. Le requérant n'a pas formulé une telle conclusion dans le cadre de la procédure de recours interne et n'a donc pas épuisé les voies de recours interne qui étaient à sa disposition à cet égard, comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

7. Le requérant soutient que la déclaration faite par l'administration en réponse à son premier recours interne était irrecevable dans le cadre de cette procédure et, par extension, devant le Tribunal. En effet, selon lui, la directrice de HRM n'a pas transmis son recours à la présidente de la Commission paritaire d'appel dans les cinquante-cinq jours civils suivant la réception de son recours interne en janvier 2016, comme l'exigent les paragraphes 33 et 34 de l'instruction IN/217. Ce moyen n'est pas fondé. Comme l'a expliqué l'OIM, bien que le recours ait été déposé le 20 janvier 2016, l'OIM ne l'a reçu, accompagné de ses annexes, dans sa forme complète lui permettant de procéder à un examen exhaustif et de donner une réponse appropriée, que le 7 février 2016. Partant, la date limite du délai de cinquante-cinq jours civils applicable pour le dépôt de

* Traduction du greffe.

la déclaration était le 2 avril 2016. Or, le 2 avril 2016 étant un samedi, la déclaration a été déposée le 4 avril 2016, dans le délai prescrit, conformément au paragraphe 76 de l'instruction IN/217, qui dispose que, si une date limite tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié officiel de l'OIM, cette date limite «est automatiquement reportée au jour ouvrable suivant»*.

8. Le requérant affirme que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure, car elle n'était pas dûment motivée. Il soutient que le Directeur général aurait dû expliquer davantage les raisons pour lesquelles il a fait sienne la recommandation de la Commission paritaire d'appel selon laquelle ses recours étaient irrecevables. Le requérant fait erreur et ce moyen n'est pas fondé. Dans la décision attaquée, le Directeur général a pris note de la conclusion de la Commission paritaire d'appel selon laquelle les recours internes du requérant étaient irrecevables pour forclusion. Il a souscrit à cette conclusion et confirmé que les recours internes étaient frappés de forclusion «pour les motifs exposés par la Commission paritaire d'appel et par l'administration dans les écritures qu'elle a présentées dans le cadre des procédures de recours»*. Dans la mesure où le Directeur général a accepté et adopté la recommandation de la Commission paritaire d'appel, il n'était pas tenu de donner d'autres raisons que celles évoquées par la Commission si ces raisons étaient adéquates, ce qui était le cas (voir, par exemple, les jugements 3725, au considérant 23, et 4044, aux considérants 6 et 7).

9. L'OIM affirme que la requête est irrecevable. Cette position correspond à la conclusion de la Commission paritaire d'appel qui a été acceptée dans la décision attaquée. Selon le paragraphe 8 de l'instruction IN/217, un membre du personnel de l'OIM doit, comme première étape pour contester une décision administrative, présenter une demande de réexamen dans un délai de soixante jours civils suivant la notification de la décision visée. Le Tribunal considère que la première demande de réexamen du requérant concernant la décision de mettre fin à son engagement, qu'il a présentée par courriel le 26 octobre 2015, était frappée de forclusion. Il ressort du dossier que HRM a informé le

* Traduction du greffe.

requérant, par un courriel du 24 juillet 2015, que la période maximale pour laquelle un congé spécial sans traitement pouvait lui être accordé se terminait le 25 août 2015 et que, «[d]e ce fait et faisant suite au courriel de [HRM] daté du 7 août 2013 concernant [son] congé spécial sans traitement»*, les formalités relatives à sa cessation de service avec effet à la fin de son congé spécial lui seraient transmises. À cet égard, le courriel du 7 août 2013, dans lequel étaient expliquées les conditions relatives à son congé spécial, indiquait ce qui suit :

«Si vous en faites la demande et si vous remplissez les conditions pour en bénéficier, une prolongation du congé spécial sans traitement peut vous être accordée [pour] une période maximale d'un an. En règle générale, la période totale accordée pour un congé spécial sans traitement est de deux ans maximum. Pour prolonger un tel congé, vous devez obtenir l'autorisation de l'Unité de gestion des ressources humaines de Manille en lui soumettant une demande à cet effet, motivée et accompagnée des pièces justificatives, et ce, un (1) mois au plus tard avant l'expiration du congé. En l'absence d'une telle demande, il est entendu que le congé spécial expirera et que la procédure de cessation de service sera engagée.»* (Soulignement ajouté.)

Partant, c'est la décision du 24 juillet 2015 que le requérant devait contester, puisque rien dans les courriels qu'il a échangés par la suite avec l'administration (tels qu'ils sont exposés dans les faits) ne permettait de conclure que le non-renouvellement de son contrat ferait l'objet d'une autre décision. La situation aurait pu être différente si l'intéressé avait soumis une demande de prolongation du congé spécial à titre exceptionnel, comme HRM l'avait invité à le faire, mais il ne l'a pas fait. Puisque la demande de réexamen était frappée de forclusion, sa requête est, à cet égard, irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. La conclusion du requérant, formulée dans sa deuxième demande de réexamen, concernant l'indemnité de licenciement est manifestement dénuée de fondement. Selon la disposition 9.6.1 du Règlement du personnel et l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'annexe 15 aux Statut et Règlement du personnel, il ne pouvait prétendre à cette indemnité. En outre, ni son contrat initial ni ses contrats suivants ne prévoyaient le versement d'une telle indemnité.

* Traduction du greffe.

10. Au vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 21 mai 2019, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Andrew Butler, Greffier adjoint.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

ANDREW BUTLER