

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

C. M.

c.

OIT

131^e session

Jugement n° 4363

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. A. C. M. le 5 août 2019, la réponse de l'OIT du 30 août, régularisée le 11 septembre, la réplique du requérant du 19 novembre, régularisée le 17 décembre 2019, et la duplique de l'OIT du 10 février 2020, régularisée le 14 février 2020;

Vu les articles II, paragraphe 1, 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, qui affirme avoir été victime de représailles, demande réparation pour le préjudice qu'il estime avoir subi.

Le 1^{er} décembre 2016, le requérant a été nommé au poste d'expert de haut niveau en matière d'inspection du travail au grade P.5 dans le cadre d'un contrat de coopération technique d'un an devant prendre fin le 30 novembre 2017. Le requérant a été affecté au Bureau de pays de l'OIT pour le Bangladesh (BP-Dhaka) afin de collaborer à un programme mené dans le secteur du prêt-à-porter. En mars 2017, il a rejoint une équipe chargée de mener un audit visant à contrôler la manière dont les organisations patronales communiquaient leurs rapports et se préparaient à la troisième phase du programme.

Par une lettre du 23 mars 2017 adressée au directeur du BP-Dhaka, le directeur général de l'une des organisations patronales exprima sa «très profonde préoccupation face au comportement non professionnel [du requérant]»* au cours de l'audit et demanda à l'OIT de prendre des mesures en conséquence. Le 30 mars 2017, le requérant fut invité à faire part de ses observations sur ces allégations.

Dans un courriel du 5 avril, les membres du personnel affecté au programme mené dans le secteur du prêt-à-porter, y compris le requérant, se virent communiquer la version finale des documents qui avaient été soumis pour approbation aux donateurs du programme. Ces documents comprenaient un projet de budget détaillé, dont il ressortait notamment que le poste du requérant ne serait plus financé à compter de 2018.

Par un courriel du 6 mai, le requérant fit part de ses observations concernant les allégations de l'organisation patronale. Se référant aux conclusions de l'audit qu'il avait communiquées au directeur du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter peu après la réalisation de l'audit, il affirmait que ces allégations avaient été formulées en raison de certaines irrégularités qu'il avait constatées, et il suggérait au BP-Dhaka d'effectuer des enquêtes plus poussées.

Dès le 17 mai, le BP-Dhaka procéda à des vérifications supplémentaires au sujet des allégations d'irrégularités financières soulevées par le requérant. En conséquence, une enquête menée par le Bureau de l'audit interne et du contrôle (IAO selon son sigle anglais) fut ouverte, au terme de laquelle l'IAO conclut que rien ne permettait d'établir clairement l'existence d'une fraude. Le dossier fut clos le 7 février 2018.

Dans l'intervalle, le requérant avait entrepris des démarches administratives auprès du Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) en vue de l'arrivée de sa famille sur son lieu d'affectation.

Le 19 septembre 2017, le requérant fut informé, en présence du directeur du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter, du directeur adjoint du BP-Dhaka et d'un administrateur des ressources humaines, que son poste avait été supprimé en raison des préoccupations

* Traduction du greffe.

des donateurs et des évaluateurs, qui estimaient que ce programme comptait un trop grand nombre d'experts internationaux.

Le 11 octobre, le contrat du requérant fut prolongé jusqu'au 31 décembre 2017.

Par une lettre du 19 octobre 2017, le requérant reçut la confirmation que son contrat ne serait pas prolongé au-delà du 31 décembre 2017, faute de financement. Il se vit offrir un congé spécial avec traitement intégral à partir du 22 octobre, offre qu'il accepta. Le 17 novembre 2017, le requérant déposa une réclamation auprès de HRD, demandant la prolongation de son contrat jusqu'à la fin de l'année 2020, comme initialement prévu, et l'ouverture d'une enquête sur ses allégations de «discrimination institutionnelle et harcèlement»*.

Le 16 mars 2018, le requérant contesta le rejet implicite de sa réclamation devant la Commission consultative paritaire de recours (ci-après «la Commission»), alléguant que la non-prolongation de son contrat était une mesure de représailles en raison de l'audit qu'il avait effectué en 2017. Dans son rapport du 20 mars 2019, la Commission conclut que la réclamation était dénuée de fondement, mais elle recommanda d'accorder au requérant une indemnité pour tort moral en raison du retard pris par HRD, ainsi que des dommages-intérêts à titre exemplaire pour le manque de diligence et de transparence de l'OIT à l'égard du requérant. Quant aux allégations de représailles, la Commission conclut que rien ne permettait de considérer que la suppression du poste du requérant constituait une mesure de représailles.

Par une lettre du 15 mai 2019, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé d'annuler la décision contestée. S'agissant des préoccupations relatives au travail et à la conduite du requérant soulevées lors de la procédure de recours interne, le Directeur général estimait que ces éléments n'avaient pas été traités conformément au cadre juridique applicable. Selon lui, on ne pouvait pas exclure que la décision de ne pas prolonger le contrat du requérant était motivée par des raisons autres que le manque de financement. Il approuva cependant la conclusion de la Commission selon laquelle les allégations de représailles n'étaient

* Traduction du greffe.

pas étayées. La réintégration n'étant plus une solution envisageable, le Directeur général décida d'accorder au requérant des dommages-intérêts pour tort moral et matériel d'un montant équivalant à six mois de traitement, indemnités et autres émoluments, sans aucune déduction statutaire. Telle est la décision attaquée.

Le 7 juin 2019, le requérant déposa une plainte auprès du responsable des questions d'éthique du BIT, alléguant des actes de représailles, de harcèlement moral, de discrimination et d'ostracisme à son encontre après qu'il eut effectué l'audit.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 19 octobre 2017 et d'ordonner la prolongation de son engagement jusqu'à la fin de l'année 2020, comme initialement prévu. Il demande également au Tribunal d'annuler la décision du 15 mai 2019 et de lui accorder réparation pour «les 30 mois restants»^{*} durant lesquels il n'a pas pu travailler pour cause de représailles. À cet égard, il explique que son poste était inscrit au budget de la phase II du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter pour une durée totale de quarante-deux mois (de juillet 2017 à la fin de l'année 2020) et qu'il a été rémunéré pendant les six premiers mois de cette période et a reçu une somme équivalant à six mois de rémunération supplémentaire en application de la décision attaquée. Il réclame en outre des dommages-intérêts pour préjudice moral et «économique» d'un montant de 500 000 dollars des États-Unis, des dommages-intérêts pour préjudice à sa santé d'un montant de 300 000 dollars, ainsi qu'une pension d'invalidité à vie de la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel du BIT (CAPS), estimant qu'il ne peut plus exercer efficacement ses fonctions d'inspecteur du travail en raison des représailles dont il a fait l'objet.

L'OIT demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant totalement dénuée de fondement.

^{*} Traduction du greffe.

CONSIDÈRE:

1. Dans la réclamation, datée du 16 mars 2018, qu'il a remise à la Commission pour contester le rejet implicite de la réclamation dont il avait saisi HRD le 17 novembre 2017, le requérant contestait la décision de supprimer son poste et de mettre fin à son engagement à l'expiration de son contrat le 31 décembre 2017. Il contestait également la décision de ne pas affecter de fonds au maintien de son poste. Il alléguait que son poste avait été supprimé et que son contrat n'avait pas été renouvelé «par mesures de représailles illégales après [qu'il eut] effectué un audit»^{*} au lieu de le faire bénéficier d'une protection en tant que membre du personnel ayant signalé des irrégularités.

2. La Commission a conclu que la réclamation du requérant était dénuée de fondement et qu'il n'y avait aucune raison de considérer que la suppression de son poste constituait une mesure de représailles. En examinant les raisons invoquées par l'administration pour expliquer la non-prolongation du contrat du requérant, la Commission a déduit des documents fournis que le contrat du requérant n'avait pas été prolongé parce que les donateurs souhaitaient réduire le coût de la phase II du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter en limitant le nombre de fonctionnaires internationaux et en utilisant davantage le personnel local. La Commission a néanmoins relevé des contradictions dans le budget final soumis aux donateurs. Selon elle, l'administration a tenté de justifier la non-prolongation du contrat du requérant en invoquant le souhait des donateurs de réduire les coûts et n'a pas agi avec diligence, transparence ou bonne foi à l'égard de ce dernier. La Commission a donc recommandé d'accorder au requérant des dommages-intérêts à titre exemplaire, ainsi qu'une indemnité pour tort moral en raison du retard pris par HRD pour répondre à sa réclamation.

3. Dans la décision attaquée, le Directeur général a estimé, à l'instar de la Commission, que les allégations de représailles n'étaient pas étayées. Il a néanmoins annulé la décision du 19 octobre 2017 de

^{*} Traduction du greffe.

ne pas prolonger le contrat du requérant au motif qu'il ne pouvait pas être exclu que cette décision ait été motivée par des raisons autres que le manque de financement pour le poste. Ainsi, le Directeur général a reconnu que la décision de ne pas prolonger le contrat du requérant était viciée. Il a précisé que la réintégration n'était pas une solution envisageable, le poste du requérant ayant été supprimé le 31 décembre 2017. Le Directeur général a toutefois accordé au requérant une indemnité pour le préjudice «causé par la décision viciée»^{*} et pour les retards pris dans l'examen de sa réclamation.

4. Dans sa requête, le requérant affirme qu'il réclame «réparation pour les mesures de représailles [qu'il a] subies après avoir effectué [un audit pour le compte de l'OIT]»^{*}. Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 19 octobre 2017 et de prolonger son contrat au même grade P.5 du 1^{er} janvier 2018 jusqu'à la fin du mois de décembre 2020, comme initialement prévu. Cette demande doit être rejetée, d'une part, parce que le Directeur général a déjà annulé la décision du 19 octobre 2017 dans la décision attaquée et, d'autre part, parce que le Tribunal n'a pas compétence pour prolonger le contrat du requérant.

5. Le requérant demande également au Tribunal d'annuler la décision attaquée du 15 mai 2019 et de lui accorder une indemnité supplémentaire d'un montant équivalant à trente mois de rémunération. Il réclame en outre une indemnité pour tort moral, ainsi que des dommages-intérêts pour tort matériel au motif que sa famille l'avait rejoint sur son lieu d'affectation en juin 2017 alors qu'il ne savait pas que son poste serait supprimé.

6. L'OIT soutient que la conclusion tendant à l'octroi d'une indemnité pour tort moral est irrecevable car, le requérant ne l'ayant pas formulée durant la procédure de recours interne, il n'a pas épuisé les moyens de recours interne, comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. Le jugement 3997, au considérant 6, ainsi que d'autres extraits similaires de la jurisprudence du Tribunal pourraient

^{*} Traduction du greffe.

être cités à l'appui de l'argument de l'OIT. Toutefois, pour des raisons qui apparaîtront clairement ci-après, il n'est pas nécessaire d'examiner à ce stade la recevabilité de cette conclusion.

7. La conclusion du requérant tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel est, elle aussi, irrecevable. Comme le fait valoir l'OIT, le requérant ne l'ayant pas formulée lors de la procédure de recours interne, il n'a pas épuisé les moyens de recours interne à sa disposition, comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. La conclusion supplémentaire formulée par le requérant en vue d'obtenir «réparation pour le préjudice causé à [s]a santé [qu'il] continue de subir [...] et en vue de bénéficier d'une pension d'invalidité à vie (versée par la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel du BIT-CAPS)»* est irrecevable pour la même raison.

8. S'agissant du moyen du requérant selon lequel il aurait été victime d'actes de représailles, de persécution, de harcèlement moral et de discrimination à la suite de l'audit qu'il a effectué le 22 mars 2017, le Tribunal relève que le requérant indique avoir officiellement saisi le responsable des questions d'éthique, le 7 juin 2019, afin qu'il procède à une enquête. Le requérant ajoute que le responsable des questions d'éthique a accusé réception de sa demande le 17 juin 2019 et l'a informé que sa plainte était en cours d'examen afin de déterminer s'il existait des motifs raisonnables justifiant une enquête plus approfondie. Comme il s'agit d'une procédure distincte, en cours et relevant de la compétence du responsable des questions d'éthique, le Tribunal n'entrera pas en matière sur cette question.

9. La question centrale que soulève la présente requête sur le fond est celle de savoir si le Directeur général a eu tort, dans la décision attaquée, de faire sienne la conclusion de la Commission, selon laquelle la suppression du poste du requérant dans la phase II du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter et la non-prolongation de son contrat qui en a résulté ne constituaient pas des mesures de représailles.

* Traduction du greffe.

Selon le requérant, ces mesures ont été prises parce que l'audit qu'il avait réalisé en mars 2017 avait mis au jour des irrégularités financières de la part d'un partenaire d'exécution du programme. Dans sa réclamation, il avait allégué que ce partenaire d'exécution et plusieurs fonctionnaires, dont le directeur du bureau de pays, avaient orchestré les représailles à son encontre et que son poste avait été supprimé pour dissimuler les malversations financières et le sanctionner pour la manière professionnelle, objective et indépendante dont il avait mené l'audit et découvert ces irrégularités.

10. Il convient de rappeler que, dans le jugement 3948, au considérant 2, qui portait sur la contestation d'une décision de ne pas renouveler un contrat, le Tribunal a déclaré que le contrôle qu'il exerce est limité, car une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet de la prolongation ou non d'un contrat de durée déterminée, et que l'exercice de ce pouvoir est soumis à un contrôle limité de la part du Tribunal qui respecte la liberté d'une organisation de déterminer les exigences du service et les perspectives de carrière de ses agents. En conséquence, il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre évaluation à celle de l'organisation. Une telle décision ne peut être annulée pour illégalité que si elle a été prise en violation d'une règle de forme ou de procédure, ou si elle repose sur une erreur de droit ou de fait, si des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération ou si un abus ou un détournement de pouvoir est établi, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier.

11. Le requérant fait valoir, en substance, que la Commission n'a pas correctement enquêté sur son allégation selon laquelle la suppression de son poste constituait une mesure de représailles pour la manière dont il avait mené l'audit. Il soutient que la Commission n'a pas pris en considération tous les éléments de preuve avant de formuler sa conclusion, qu'elle n'a pas cité ni interrogé de témoins et qu'elle n'a pas tenu compte de tous les signes évidents d'actes de représailles. Le requérant affirme que, de surcroît, la Commission n'a pas pris en compte le fait que, puisqu'il a soulevé la question des représailles, la charge de la preuve

incombait à l'administration, laquelle devait établir, éléments de preuve concordants et convaincants à l'appui, qu'elle aurait pris la même décision (suppression de son poste et non-prolongation de son contrat) s'il n'avait pas signalé ces manquements dans une plainte. Le requérant invoque notamment le jugement UNDT/2012/092 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

12. Le jugement UNDT/2012/092 a pour fondement une disposition réglementaire des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2005/21), qui, comme le soutient l'OIT, ne figure pas dans le cadre réglementaire de celle-ci. En l'absence d'une disposition réglementaire spécifique faisant reposer la charge de la preuve sur l'administration, c'est le principe général selon lequel celui qui formule des allégations est tenu d'en établir la preuve qui est applicable. En outre, dans le jugement 3138, au considérant 7, le Tribunal a rappelé qu'il n'est nullement lié par la jurisprudence d'autres juridictions internationales ou régionales. De plus, il a récemment confirmé dans le jugement 4238, au considérant 5, que, selon une jurisprudence constante, il appartient au requérant d'établir que l'acte ou le comportement dont il tire grief constituaient des actes de représailles. Dans ces conditions, la Commission n'a pas commis d'erreur en considérant que la charge de la preuve incombait au requérant.

13. S'agissant de son rôle lorsque les faits établis par un organe de recours interne sont contestés, le Tribunal a rappelé, dans le jugement 4171, au considérant 5, par exemple, que son rôle n'est pas de réévaluer les éléments de preuve dont dispose l'organe de recours interne et que, lorsque cet organe a procédé à des constatations de fait après avoir examiné les éléments de preuve, le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste.

14. Le Tribunal fait observer que, outre les écritures détaillées que les parties ont présentées (dont des observations complémentaires) et les documents qu'elles ont produits, la Commission a demandé un éventail d'informations et de documents complémentaires dans le cadre de l'instruction de l'affaire. Le requérant a eu la possibilité de formuler

des observations sur ces informations et documents à sa guise et à sa demande. Rien ne montre qu'il ait désigné une personne qu'il souhaitait citer comme témoin ou qu'il ait demandé à la Commission d'entendre quelqu'un. Il ne fait aucun doute que la Commission a mené une enquête approfondie sur l'allégation du requérant selon laquelle la suppression de son poste et la résiliation de son contrat constituaient une mesure de représailles et qu'elle a dûment examiné les éléments de preuve dont elle disposait. Elle a procédé à une analyse impartiale et motivée des faits pertinents et des circonstances de l'affaire. Le Tribunal ne voit dans les écritures du requérant aucun motif lui permettant de conclure à l'existence d'une erreur manifeste dans la conclusion de la Commission, acceptée dans la décision attaquée, selon laquelle la suppression du poste du requérant et la non-prolongation de son contrat ne constituaient pas une mesure de représailles. Ce moyen de la requête est donc dénué de fondement.

15. Il y a lieu de relever que la Commission avait estimé, à juste titre, que les raisons ayant motivé la décision du 19 octobre 2017 étaient contradictoires et que l'OIT n'avait pas agi de manière transparente ni de bonne foi à l'égard du requérant au regard des motifs qu'elle avait invoqués pour justifier sa décision. Le requérant ne contestant pas la décision du Directeur général selon laquelle la réintégration n'est pas une solution envisageable, la question qui se pose est celle de savoir s'il a reçu une réparation appropriée pour «la décision viciée»*. Il s'est vu accorder une somme équivalant à six mois de traitement, indemnités et autres émoluments, sans aucune déduction statutaire, sur la base de sa dernière fiche de paie, somme qui comprenait également une «réparation équitable»* pour les retards pris dans l'examen de sa réclamation. L'OIT a précisé que cette somme s'élevait à environ 70 000 dollars des États-Unis.

16. Le moyen du requérant selon lequel il pouvait prétendre à une indemnité pour les trente mois restants jusqu'à la fin du mois de décembre 2020, car cette date était la date de fin initialement prévue de

* Traduction du greffe.

son engagement dans le cadre du programme mené dans le secteur du prêt-à-porter, ne saurait être accueilli. Le fait est que le requérant était engagé pour une durée déterminée de douze mois dans le cadre d'un contrat de coopération technique fondée sur un projet, contrat qui a été prolongé d'un mois jusqu'au 31 décembre 2017, date de son expiration. À cette époque, le requérant s'attendait à voir son contrat prolongé. Toutefois, il n'y avait aucune certitude que le contrat aurait été prolongé et, dans l'affirmative, s'il l'aurait été pour un, deux ou trois ans. Dans son contrat, une clause stipulait que la prolongation d'un tel contrat était subordonnée à différents éléments, dont la disponibilité de fonds, la nécessité de maintenir la fonction, ainsi qu'une conduite et des prestations satisfaisantes. Les droits financiers que le requérant tenait au titre de la décision viciée ne concernaient donc pas la durée qui restait à courir jusqu'au terme initialement prévu de son engagement, mais la perte d'une chance appréciable de voir son contrat prolongé pour une durée déterminée. Par conséquent, le Tribunal considère que le requérant a été correctement indemnisé pour la décision viciée et pour le retard pris dans l'examen de sa réclamation.

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

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 29 octobre 2020, par M^{me} Dolores M. Hansen, Vice-présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 décembre 2020 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

DOLORES M. HANSEN GIUSEPPE BARBAGALLO HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ