

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

K.
c.
FAO

135^e session

Jugement n° 4595

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. S. L. K. le 13 avril 2019, la réponse de la FAO du 12 juillet 2019, la réplique du requérant du 10 septembre 2019 et la duplique de la FAO du 12 décembre 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

Le requérant conteste la décision de le muter dans un autre lieu d'affectation.

Le requérant est entré au service de la FAO en avril 1983. Il a été employé au titre de nominations de brève durée jusqu'en mai 1996, après quoi il a obtenu une nomination de durée déterminée. En juillet 2002, il s'est vu offrir une nomination de caractère continu. Au moment des faits ayant abouti à la présente requête, il occupait le poste de coordonnateur principal au sein du Département de développement économique et social, au grade P-5, au siège de l'Organisation à Rome (Italie). Son poste était désigné comme étant «hors effectifs du Programme de travail et budget» (PTB), également appelé poste «hors PTB».

En décembre 2016, l'administration annonça le lancement du Programme de mobilité géographique de la FAO pour 2017. Même si le nom du requérant ne figurait pas dans le plan de mobilité du département présenté à la date limite du 27 janvier 2017, celui-ci fut informé le 24 février 2017 que le Sous-directeur général chargé du Département du développement économique et social avait décidé de l'inscrire sur la liste des membres du personnel de son département proposés dans le cadre de la mobilité géographique et qu'il remplissait les conditions pour être muté au poste d'administrateur principal chargé des programmes sur le terrain, au grade P-5, au Bureau régional de la FAO pour l'Afrique à Accra (Ghana).

Le 26 février, le requérant écrivit au Sous-directeur général chargé du Département du développement économique et social pour lui demander que son affectation relevant de la mobilité géographique soit reportée de deux ans pour des raisons familiales et il proposa d'apporter son soutien au nouveau Bureau du statisticien en chef pendant cette période.

Le 5 mars 2017, son affectation au poste en question à Accra fut confirmée avec une date de mutation de préférence au 30 juin, mais au plus tard le 15 décembre 2017. Néanmoins, le 29 mars 2017, il fut informé qu'en raison du besoin urgent de pourvoir ce poste à Accra, sa mutation devait avoir lieu au plus tard le 1^{er} juin 2017.

Entre-temps, il avait présenté au Service médical un certificat médical pour confirmer qu'il souffrait de deux maladies et demander le report d'un an de sa mutation pour raisons médicales. Dans des courriels des 6 et 7 avril 2017, le Service médical indiqua qu'il ne pouvait pas recommander un tel report. Finalement, il recommanda un report de la mutation de six mois.

Par un courriel daté du 10 avril 2017, le requérant informa l'administration que ses problèmes médicaux devaient être réglés avant son départ et que cela pourrait avoir une incidence sur la date de mutation proposée du 1^{er} juin 2017. Tout en indiquant qu'il préférerait que sa mutation soit reportée à décembre 2017, il réaffirma qu'il ne remplissait pas les conditions pour prendre part au Programme de mobilité géographique pour 2017, puisqu'il occupait un poste hors PTB

et que les Directives contenues dans l'annexe du bulletin 2015/07 du Directeur général, révisées en novembre 2016 (ci-après les «Directives sur la mobilité»), n'avaient pas été correctement appliquées.

Le 28 avril 2017, il reçut des informations détaillées concernant sa mutation prévue au poste en question à Accra. Le 3 mai 2017, il s'enquit des conséquences possibles d'un éventuel refus d'accepter la date de mutation du 1^{er} juin 2017. La directrice du Bureau des ressources humaines répondit le 5 mai 2017 qu'un éventuel refus d'obtempérer serait considéré comme une conduite répréhensible.

Plus tard le même jour, le requérant informa la directrice en question qu'il devait subir une intervention chirurgicale qui serait suivie d'une période de convalescence et qu'il serait donc probablement en congé de maladie certifié le 1^{er} juin 2017, et ce pendant plusieurs semaines. Le 8 mai 2017, le directeur adjoint du Bureau des ressources humaines répondit en reconfirmant que le 1^{er} juin 2017 était la date effective de mutation du requérant et demanda à celui-ci de prendre les dispositions nécessaires et de prendre contact avec le Service médical pour toutes les questions d'ordre médical.

Après des discussions infructueuses avec l'administration concernant la possibilité de trouver d'autres affectations, le requérant écrivit au Directeur général adjoint chargé des programmes le 23 mai 2017 pour confirmer qu'il était disposé à occuper le poste en question à Accra, pour autant que sa date de mutation puisse être reportée à novembre ou décembre 2017. Le Directeur général adjoint chargé des programmes répondit le 25 mai que la décision de muter le requérant à compter du 1^{er} juin 2017 était maintenue.

Par un mémorandum du 26 mai 2017 adressé au Directeur général, le requérant présenta sa démission avec effet à compter du 31 août 2017, invoquant l'incompatibilité entre la décision de le muter avec effet au 1^{er} juin 2017 et ses obligations familiales. Il quitta la FAO le 31 août 2017.

Le 1^{er} juin 2017, le requérant introduisit un recours auprès du Directeur général contre la décision de le muter avec effet au 1^{er} juin 2017. Après le rejet de son recours le 17 juillet, il saisit le Comité de recours le 14 août 2017 pour demander que la décision de le muter dans

le cadre du Programme de mobilité géographique soit annulée, que sa démission soit invalidée, qu'il soit maintenu ou réintégré dans ses fonctions et qu'à l'avenir toute affectation soit décidée conformément aux règles applicables et en tenant pleinement compte de sa carrière et de ses intérêts personnels. À titre subsidiaire, il réclama des dommages-intérêts pour tort matériel. Il réclama également des dommages-intérêts pour tort moral et des dépens.

Dans son avis du 3 octobre 2018, le Comité de recours estima que, dès lors que le requérant détenait un poste hors PTB au moment où son nom avait été ajouté au plan de mobilité du département, il ne remplissait pas les conditions pour prendre part au Programme de mobilité géographique. Le Comité exprima son désaccord avec l'argument selon lequel que la mutation du requérant devait nécessairement avoir lieu le 1^{er} juin 2017 et considéra que davantage d'efforts auraient pu être déployés pour reporter la mutation à une date ultérieure en 2017. Le Comité de recours estima également que le requérant avait démissionné de la FAO de son plein gré et s'était ainsi privé lui-même du droit à une réintégration. Il recommanda l'octroi à l'intéressé de dommages-intérêts pour tort moral et de dépens.

Par une lettre datée du 29 janvier 2019, le Directeur général informa le requérant de sa décision de rejeter son recours comme dénué de fondement. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'invalider sa démission, de le réintégrer avec effet au 1^{er} septembre 2017 et d'ordonner à la FAO de lui verser tous les traitements et avantages auxquels il avait droit à ce moment-là, afin de lui garantir une participation continue à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU) à compter de cette date. À titre subsidiaire, dans l'éventualité où sa réintégration s'avèrerait impossible, il demande au Tribunal de lui octroyer des dommages-intérêts pour i) la perte de revenus à compter du 1^{er} septembre 2017 et jusqu'à la date réglementaire de son départ à la retraite le 31 août 2023, ce qui représente un total d'environ 240 000 dollars des États-Unis et ii) la perte des droits à pension, d'un montant équivalant à l'ensemble des cotisations à la CCPPNU, pour la période allant du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2023, date réglementaire

de son départ à la retraite (calculée à hauteur de 52 038 dollars des États-Unis par an). Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral pour i) le traitement qu'il a subi et ii) le retard pris pour rendre la décision attaquée. Il sollicite l'octroi de dépens d'un montant de 2 700 euros au titre de la procédure de recours interne et de 5 000 euros au titre de la procédure devant le Tribunal.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. Dans le recours interne, à l'origine de la requête, formé devant le Comité de recours, le requérant a contesté la décision de le muter à Accra (Ghana), au poste d'administrateur principal chargé des programmes sur le terrain, avec effet à compter du 1^{er} juin 2017, dans le cadre du Programme de mobilité géographique de la FAO pour 2017. Il s'est vu notifier cette décision par le Sous-directeur général chargé du Département du développement économique et social le 5 mars 2017 et celle-ci a été confirmée par une lettre du Centre des services communs le 28 avril 2017.

2. Il est de jurisprudence constante que le chef exécutif d'une organisation internationale dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour gérer le fonctionnement de l'organisation conformément aux directives de politique générale et aux règles applicables, et que les décisions qu'il prend à cet égard font donc l'objet d'un contrôle limité seulement. Le Tribunal se bornera à vérifier si une décision de mutation a été prise conformément aux règles pertinentes en matière de compétence, de forme ou de procédure, si elle est entachée d'une erreur de fait ou de droit ou constitue un détournement de pouvoir. Dans la mesure où il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre appréciation à celle de l'organisation, il ne se prononcera pas sur le bien-fondé de cette décision (voir, par exemple, le jugement 4427, au considérant 2). Une organisation internationale doit être particulièrement attentive à la prise en considération des intérêts et de la dignité des agents lorsqu'elle

procède à des mutations auxquelles les agents concernés sont opposés (voir, par exemple, le jugement 4427, au considérant 11). Il appartient à une organisation internationale, en cas de contestation des conditions de déroulement d'une procédure mise en œuvre par ses soins, de justifier la régularité de cette dernière (voir, par exemple, le jugement 3601, au considérant 20). À ce stade, il convient de relever que la décision de muter ou de réaffecter le requérant à Accra a été prise dans le cadre du Programme de mobilité géographique et des Directives sur la mobilité de la FAO.

Il ressort également de la jurisprudence du Tribunal que toute organisation internationale est tenue par un devoir de sollicitude qui lui impose de traiter ses fonctionnaires avec dignité et d'éviter de leur infliger un tort inutile et excessif (voir, par exemple, le jugement 4253, au considérant 3). Bien que, au moment d'exercer son pouvoir d'appréciation en matière de transfert, le chef d'une organisation internationale doive tenir compte à la fois des intérêts de cette dernière et des capacités et intérêts du fonctionnaire concerné lorsqu'ils sont contradictoires, il peut accorder plus de poids aux intérêts de l'organisation (voir le jugement 2635, au considérant 6).

3. Le requérant avait indiqué, dans son recours interne, que le 1^{er} janvier 2014 il avait été muté à un poste d'une durée déterminée d'un an en dehors des effectifs officiels du PTB, poste qui avait été renouvelé chaque année pour l'exercice biennal 2016-2017 en tant que poste «hors PTB». Lorsque le Programme de mobilité géographique de la FAO a été introduit en 2015, ainsi qu'au cours de l'année 2016, son poste n'a pas été pris en considération pour ledit programme et son nom n'a pas été inscrit sur la liste des postes concernés par la mobilité, liste qui avait fait l'objet de discussions au sein du Département de développement économique et social en 2017. Cela était conforme au principe directeur selon lequel le Programme de mobilité géographique ne concernait pas les postes hors PTB, sauf si le titulaire d'un de ces postes se disait intéressé, ce que le requérant n'avait pas fait. Son nom n'était pas inscrit dans la proposition de mobilité soumise par le Département de développement économique et social à la date limite du 27 janvier 2017. Toutefois, il a été informé en février 2017 de la proposition de le

muter, dans le cadre du Programme de mobilité géographique, à un poste au sein du Bureau régional de la FAO à Accra (Ghana). Le 5 mars 2017, le Sous-directeur général chargé du Département du développement économique et social a confirmé son affectation dans le cadre dudit programme, avec maintien de son grade P-5 et avec une date de mutation «de préférence au 30 juin, mais au plus tard le 15 décembre 2017»*. Malgré ses demandes de report de sa mutation pour diverses raisons liées à sa santé et à sa famille, et le souhait qu'il a exprimé d'être muté à Accra en novembre ou décembre 2017, le requérant a été informé ultérieurement que sa mutation devait prendre effet au 1^{er} juin 2017. Il a donc présenté sa démission à la FAO le 26 mai 2017, avec effet au 31 août 2017, et a formé un recours contre la décision de mutation le 1^{er} juin 2017.

4. Le Comité de recours a rejeté l'argument de la FAO selon lequel, en application du paragraphe 4 des Directives sur la mobilité, un fonctionnaire recruté sur un poste PTB serait soumis au Programme de mobilité géographique, même s'il était ensuite muté vers un poste extrabudgétaire ou hors PTB, comme c'était le cas du requérant. Le Comité a conclu qu'en vertu des paragraphes 2 à 4 des Directives sur la mobilité, même si le requérant avait d'abord été recruté au titre d'une nomination de durée déterminée en 1996 sur un poste PTB ordinaire, il n'aurait pas dû être inscrit dans le plan de mobilité du département puisqu'il détenait un poste hors PTB au moment où sa mutation avait été proposée. Dans la décision attaquée, le Directeur général a rejeté cette conclusion. Il a insisté sur le fait que, même si le requérant détenait un poste extrabudgétaire ou hors PTB, et non un poste PTB ordinaire, au moment où sa mutation avait été proposée, la FAO était en droit de le muter en application du paragraphe 4 des Directives sur la mobilité, puisqu'il occupait un poste PTB ordinaire au moment de son premier recrutement au titre d'une nomination de durée déterminée en 1996.

* Traduction du greffe.

5. Afin de replacer cette question dans son contexte, il convient de reproduire les parties pertinentes des paragraphes 1 à 4 des Directives sur la mobilité:

«1. Une affectation relevant de la mobilité géographique suppose un changement du lieu d'affectation d'un membre du personnel pendant une période d'au moins un an. L'affectation peut être effectuée dans le cadre du présent programme, à l'issue d'une sélection par les organes de sélection compétents, sur décision de la direction [...]

[...]

2. Tous les membres du personnel occupant des postes PTB de grade P-1 à D-1 sont censés assumer différentes fonctions pendant qu'ils sont au service de l'Organisation. [...]

3. Le présent Programme de mobilité géographique s'applique à tous les fonctionnaires recrutés sur le plan international au titre d'une nomination de durée déterminée ou de caractère continu dans la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, jusqu'au grade D-1 inclus, sous réserve des exceptions suivantes:

[...]

4. Les membres du personnel recrutés sur des postes financés par des fonds extrabudgétaires ne seront pas soumis à la mobilité, mais seront pris en considération pour des affectations à des postes financés par des fonds extrabudgétaires, s'ils manifestent un intérêt.»*

6. Pour conclure que le requérant était susceptible de faire l'objet d'une mutation dans le cadre du Programme de mobilité géographique, le Directeur général a considéré que le paragraphe 4 devait se lire isolément, plutôt que dans le contexte des dispositions dans lesquelles il s'insère. La véritable portée du mot «recrutés» au paragraphe 4 doit être déterminée tout particulièrement à la lumière des paragraphes 1 et 2. Il semble évident dans ce contexte que les fonctionnaires qui sont censés assumer des fonctions différentes dans le cadre du Programme de mobilité géographique (et qui peuvent donc être mutés ou réaffectés au titre de ce programme) sont ceux qui occupent des postes PTB relevant des catégories indiquées et non les fonctionnaires titulaires de postes PTB au moment de leur premier emploi au sein de la FAO. En conséquence, le poste hors PTB que le requérant occupait au moment

* Traduction du greffe.

où la mutation lui a été proposée ne relevait pas du Programme de mobilité géographique, sauf si le requérant avait exprimé un intérêt. Or celui-ci n'a pas exprimé d'intérêt pour une réaffectation en application du paragraphe 4. En fait, il était opposé à la réaffectation et a démissionné lorsque la FAO a maintenu la décision de le muter dans le cadre du Programme de mobilité géographique. Même si les Directives sur la mobilité ne portaient pas atteinte au pouvoir du Directeur général de muter un fonctionnaire en vertu de l'article 301.1.2 du Règlement du personnel, comme le soutient la FAO, elles établissaient une politique que le Directeur général devait à l'évidence prendre en considération pour exercer son pouvoir. L'interprétation erronée des Directives sur la mobilité et, par suite, leur mauvaise application ont vicié la décision du Directeur général, car celui-ci n'a pas tenu compte d'une considération pertinente. La décision attaquée doit donc être annulée.

7. C'est à juste titre que le Comité de recours a conclu que, dès lors qu'il avait démissionné de son plein gré et n'occupait plus son poste, le requérant s'est privé lui-même du droit à être réintégré. Ainsi, le Directeur général n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a rejeté la demande de réintégration du requérant. Cette demande, qui est renouvelée dans la présente requête, est donc dénuée de fondement.

8. Étant donné que le requérant a démissionné de son plein gré avec effet à compter du 31 août 2017, ses conclusions tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour la perte de revenus et la perte de droits à pension pour la période allant du 1er septembre 2017 au 31 août 2023, soit la date réglementaire de son départ à la retraite, n'ont aucun fondement légal et doivent, en conséquence, être rejetées.

9. Se fondant sur le fait que la FAO avait violé les dispositions des Directives sur la mobilité et son devoir de sollicitude envers le requérant, le Comité de recours a recommandé que la FAO verse à celui-ci une somme suffisante à titre de dommages-intérêts pour tort moral et prenne à sa charge les dépens qu'il avait encourus dans le cadre de la procédure de recours interne. Le Directeur général a rejeté ces recommandations dans la décision attaquée. Dans la requête qu'il a

formée devant le Tribunal, le requérant réitère ses demandes de dommages-intérêts pour tort moral en réparation des violations commises par la FAO. Étant donné que le préjudice causé au requérant par ces violations est évident, celui-ci a droit à des dommages-intérêts pour tort moral et se verra accorder à ce titre une indemnité de 25 000 dollars des États-Unis.

10. Le requérant sollicite également l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral à raison du retard enregistré dans la procédure de recours interne, qui a commencé le 1^{er} juin 2017 et s'est terminée lorsque la décision attaquée a été rendue, le 29 janvier 2019. Cette conclusion doit être rejetée comme dénuée de fondement, dès lors que le retard n'était pas excessif et, en tout état de cause, le requérant n'apporte aucune preuve des conséquences que ce retard a eues pour lui.

11. Le requérant réclame le remboursement des dépens qu'il a encourus dans le cadre de la procédure de recours interne. Cette conclusion doit également être rejetée, dès lors qu'il ne démontre pas l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant l'octroi de dépens, comme l'exige la jurisprudence (voir, par exemple, le jugement 4392, au considérant 13).

12. Le requérant a toutefois droit à des dépens au titre de la présente procédure et se verra accorder la somme de 1 000 dollars des États-Unis.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée est annulée dans la mesure précisée au considérant 6 du présent jugement.
2. La FAO versera au requérant une indemnité de 25 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral.

3. La FAO versera au requérant la somme de 1 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 27 octobre 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 1^{er} février 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ