

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaire Mukungurutse

Jugement No 1635

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Esau Mukungurutse le 14 août 1996 et régularisée le 28 septembre 1996, la réponse de l'OIT du 4 février 1997, la réplique du requérant du 6 mars et la duplique de l'Organisation du 30 avril 1997;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant du Zimbabwe, est entré au service de l'OIT le 1^{er} novembre 1994 en qualité de fonctionnaire du budget et des finances, de grade P.3, sur la base d'un engagement d'une durée déterminée d'un an. Il a été affecté au Bureau régional de l'Organisation pour l'Afrique, à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

Les relations avec son supérieur hiérarchique immédiat se sont détériorées. Le 5 octobre 1995, il a déposé une demande de réexamen en application de l'article 13.1 du Statut du personnel, alléguant avoir fait l'objet d'un traitement injustifié de la part de son supérieur. Le même jour, invoquant l'article 13.1, il a adressé, avec quatre de ses collègues, une pétition au Sous-directeur général responsable des activités de l'OIT en Afrique -- le directeur régional --, dans laquelle il a porté certaines accusations à l'encontre de son supérieur. Se basant sur un rapport d'appréciation de son travail daté du 23 novembre 1995, dans lequel ses résultats étaient qualifiés d'insuffisants, l'administration n'a prolongé son engagement que de trois mois. Après avoir soumis ses observations au Comité des rapports, le requérant a déposé une réclamation contre cette décision, au titre de l'article 13.2 du Statut du personnel, le 27 décembre 1995.

Dans des observations datées du 12 mars 1996, le Comité des rapports a déclaré qu'il n'y avait aucune raison de continuer à employer le requérant. Par une note datée du 29 mars 1996, le directeur régional l'a officiellement informé de la décision du Directeur général de ne pas prolonger son engagement au-delà du 31 mai 1996.

Par une lettre du 24 mai, le requérant a introduit une seconde réclamation auprès du Directeur général en vertu de l'article 13.2, dirigée contre les décisions relatives à son rapport d'appréciation et à la non-prolongation de son contrat au-delà du 31 mai. Il demandait au Directeur général de suspendre ces décisions ainsi que la procédure de rapatriement qui avait été initiée jusqu'à ce qu'il ait statué sur les réclamations. Dans une réponse envoyée par courrier électronique le 31 mai, la directrice du Département du personnel lui a promis qu'une décision du Directeur général sur ses réclamations lui serait communiquée dès que possible, mais elle a également déclaré que la procédure relative à son rapatriement devait suivre son cours. Telle est la décision qu'il attaque.

B. Le requérant affirme que cette décision est entachée d'erreurs de fait et de droit. Il accuse l'Organisation de ne pas avoir respecté les règles relatives aux évaluations du travail, de ne pas avoir tenu compte de faits essentiels, d'avoir tiré des conclusions erronées des pièces du dossier, de s'être livrée à un détournement de pouvoir et de lui avoir porté tort personnellement.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de le réintégrer ou, à défaut, de lui accorder des dommages-intérêts d'un montant équivalant à ce qu'il aurait gagné depuis la date de son licenciement, de lui octroyer 3 100 dollars des Etats-Unis à titre de remboursement du transport de sa voiture, de lui faire verser la somme -- 2 000 dollars -- que l'OIT a déduite de son indemnité de rapatriement et de lui accorder 150 000 dollars à titre de dommages-intérêts pour tort moral et 15 000 dollars à titre de dépens. Il voudrait que le Directeur général lui présente des excuses et qu'il rectifie le rapport d'évaluation de son travail et le dossier relatif à la procédure de

réclamation.

C. Dans sa réponse, l'OIT soutient que la requête est irrecevable parce que la décision attaquée n'est pas définitive et parce que le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours internes mis à sa disposition.

Sur le fond, elle réfute la plupart des arguments du requérant mais admet l'existence d'irrégularités dans la procédure d'évaluation du travail. Elle affirme que, le 3 décembre 1996, elle est revenue sur sa décision de ne pas prolonger son engagement et dit l'avoir amplement indemnisé pour le tort qui lui avait été porté.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable et fait observer que l'Organisation n'a pas prouvé que la réparation qu'elle a proposée est suffisante. Il réitère ses demandes.

E. Dans sa duplique, la défenderesse indique qu'elle a prolongé l'engagement du requérant jusqu'au 31 août 1997 afin d'étudier la possibilité d'une réaffectation. Elle maintient ses objections à la recevabilité et souligne que son offre de réparation pour tort moral suffisait compte tenu de la durée du service du requérant et de précédentes décisions du Tribunal.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a commencé de travailler pour le BIT le 1^{er} novembre 1994 au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an. Il était fonctionnaire du budget et des finances, de grade P.3, au Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique, à Abidjan. Ce n'est que le 6 avril 1995 qu'il s'est vu communiquer la description de son poste et en mai 1995 qu'il a été officiellement informé de ses fonctions.

2. Le 5 octobre 1995, il a déposé une demande de réexamen en application du Statut du personnel, alléguant qu'il avait eu des problèmes de collaboration avec son supérieur direct, le chef des Services administratifs régionaux, pratiquement depuis qu'il avait commencé à travailler à Abidjan. Le même jour, le requérant et quatre collègues ont soumis au Sous-directeur général responsable des activités de l'OIT en Afrique, qui est le directeur régional, une pétition dans laquelle ils portaient de graves accusations contre le chef des Services administratifs régionaux. Le directeur régional a convoqué une réunion le 13 octobre pour examiner la pétition. Mais le requérant n'a jamais obtenu de réponse, que ce soit à cette pétition ou à sa demande de réexamen.

3. Un rapport d'évaluation de son travail devait être établi au cours des neuf premiers mois de service, c'est-à-dire au plus tard le 31 juillet 1995. Il l'a été le 23 novembre 1995 avant d'être soumis au Comité des rapports. L'appréciation qui y était portée n'était pas bonne. Le requérant a soumis ses observations au Comité lorsqu'on le lui a demandé.

4. Dans une note du 17 novembre 1995 adressée au chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN), le directeur régional a recommandé de ne prolonger le contrat du requérant que de trois mois, compte tenu de la mauvaise appréciation de ses prestations. Cette recommandation a été suivie. Le requérant a contesté cette décision dans une première réclamation interne qu'il a adressée à la directrice du Département du personnel dans un mémorandum daté du 27 décembre 1995. A l'appui de cette réclamation, il a porté plusieurs accusations graves contre son supérieur direct en se plaignant d'avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable et non conforme aux termes de son contrat et a soutenu que la décision prise l'avait été à titre de représailles.

5. Dans un mémorandum du 28 janvier 1996 adressé au chef de P/PLAN, le directeur régional a fait observer que dans l'ensemble le travail du requérant et sa conduite restaient insatisfaisants et, puisque la première prolongation du contrat venait à son terme à la fin du mois en cours, il recommandait d'accorder une autre prolongation au requérant pour achever son travail.

6. Après avoir examiné toutes les pièces qui lui avaient été soumises, le Comité des rapports a fait connaître ses commentaires le 12 mars 1996 : il a relevé que le requérant était toujours en période de stage et a conclu qu'il n'avait aucune raison de contester la recommandation du directeur régional. Dans un mémorandum du 28 mars 1996, le chef de P/PLAN a communiqué au requérant les commentaires du Comité et l'a informé que le Directeur général avait décidé de ne pas prolonger son contrat au-delà du 31 mai 1996.

7. Par courrier électronique daté du 18 avril 1996 adressé au requérant, la directrice du personnel a reconnu qu'il

était souhaitable qu'une décision soit prise sur la réclamation du 27 décembre 1995 -- dont il est fait état au paragraphe 4 ci-dessus -- avant que le contrat n'expire. Dans une lettre du 23 mai 1996, ce même responsable a néanmoins informé le requérant que cela ne serait pas possible et que la décision de ne pas renouveler son contrat n'était pas suspendue. Dans une lettre du 24 mai, le requérant a introduit une seconde réclamation auprès du Directeur général, dirigée contre l'évaluation faite de son travail et contre la décision de ne pas prolonger son contrat au-delà du 31 mai 1996. D'après le requérant, le processus d'évaluation était entaché de nombreux vices et son supérieur avait commis des erreurs de fait et de droit et avait fait preuve d'une partialité marquée à son égard. Faisant remarquer que ces décisions se fondaient sur une recommandation du Comité des rapports qui reposait elle-même sur une appréciation viciée de son travail, le requérant a demandé que les décisions ainsi que les mesures prises pour son rapatriement soient suspendues.

8. Dans un message électronique du 31 mai, la directrice a informé le requérant qu'elle maintenait la teneur de sa lettre du 23 mai 1996.

9. Deux mois se sont écoulés sans qu'aucune décision ne soit prise sur les deux réclamations formées les 27 décembre 1995 et 24 mai 1996. Le 14 août 1996, le requérant a introduit devant le Tribunal la présente requête qu'il a envoyée par la poste. Sur le formulaire de requête, il a indiqué que la décision attaquée était la décision explicite qui, d'après lui, lui a été communiquée le 31 mai 1996. Il demande :

a) l'annulation de la décision du 28 mars 1996;

b) sa réintégration à compter du 1^{er} juin 1996 ou, à défaut, des dommages-intérêts;

c) le remboursement de 3 100 dollars des Etats-Unis, coût du transport d'un véhicule à Abidjan puis à Harare;

d) le remboursement des 2 000 dollars retenus sur son indemnité de rapatriement;

e) 150 000 dollars pour tort moral;

f) 15 000 dollars de dépens; et

g) une déclaration écrite du Directeur général rectifiant les allégations erronées contenues dans le rapport d'évaluation et les documents connexes, ainsi que des excuses écrites du même Directeur général pour le tort qui lui a été causé.

10. Le Directeur général ayant examiné les deux réclamations, la directrice du personnel a adressé au requérant le 3 décembre 1996 une lettre indiquant que, selon le Directeur général, le requérant avait apporté suffisamment de preuves à l'appui de la plupart sinon de toutes ses allégations de traitement inéquitable et irrégulier qu'il avait formulées dans sa première réclamation. Pour ce qui est de la seconde, certaines erreurs de procédure avaient été commises dans le processus d'évaluation et les faits sur lesquels cette évaluation s'était fondée n'étaient pas suffisamment établis. Le Directeur général avait donc décidé d'annuler le non-renouvellement, de considérer que l'engagement du requérant avait été renouvelé pour une année et de faire retirer de son dossier personnel tous les documents touchant l'évaluation de son travail. Cela étant, du point de vue du Directeur général, il n'était possible ni de réintégrer le requérant au sein du Bureau régional -- en raison de la détérioration de ses relations de travail -- ni de trouver ailleurs un poste qui lui convienne. Le Directeur général avait donc décidé de mettre fin à son engagement le 31 janvier 1997, en application de l'article 11.4.1 d) du Statut du personnel qui se lit comme suit :

Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire à contrat de durée déterminée :

...

d) si les exigences du service rendent irréalisable l'emploi du fonctionnaire dans les fonctions ou au lieu d'affectation qui lui ont été assignés.

Le requérant recevrait donc, en application de l'article 11.4.3, une indemnité de cessation de service équivalant à cinq semaines de traitement. Le Directeur général a également proposé au requérant de lui verser l'équivalent d'une année de traitement pour tort moral à titre de règlement complet de ses réclamations, de lui rembourser les 2 000 dollars retenus sur son indemnité de rapatriement et de lui verser 500 francs suisses de dépens.

11. Le requérant a répondu à la lettre de la directrice du personnel par une lettre datée du 22 décembre 1996 dans

laquelle il objectait à la résiliation de son engagement. La directrice lui a de nouveau écrit le 22 janvier 1997 pour l'informer que le Directeur général considérait que son contrat avait été renouvelé pour une année jusqu'au 31 mai 1997, qu'il lui accorderait un congé spécial rémunéré dans l'espoir qu'une affectation appropriée serait trouvée, qu'il lui ferait verser l'équivalent de trois mois de rémunération pour tort moral et qu'il lui octroierait pour ses dépens un montant raisonnable allant jusqu'à 1 000 francs suisses sur présentation des pièces justificatives. La directrice a expliqué que, si aucune affectation appropriée n'était trouvée, le contrat du requérant expirerait le 31 mai 1997 et que, bien que son statut ultérieur demeure incertain, il ferait l'objet en temps voulu d'une décision contre laquelle [le requérant] aurait le droit de recourir.

12. Les termes de la lettre de la directrice du personnel du 22 janvier 1997 ne l'ayant pas satisfait, le requérant demande au Tribunal dans sa réplique de se prononcer sur sa requête.

13. Dans sa duplique, la défenderesse déclare que, afin de donner au Bureau davantage de temps pour étudier une éventuelle réaffectation, le contrat du requérant a été renouvelé pour trois mois supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'au 31 août 1997.

Sur la recevabilité

14. Dans sa réponse, l'Organisation allègue que la requête est irrecevable au motif que le requérant entend clairement contester une décision explicite -- à savoir le message électronique du 31 mai 1996 -- et non pas une décision implicite puisqu'il déclare dans le formulaire de requête que le paragraphe 3 de l'article VII du Statut du Tribunal n'est pas applicable. Ce message -- d'après la défenderesse -- ne faisait que confirmer que la réclamation du requérant n'avait pour effet de suspendre ni le non-renouvellement de son contrat ni son rapatriement; il ne visait pas à répondre à la première réclamation mais confirmait simplement la décision de non-renouvellement communiquée le 29 mars 1996; il ne s'agissait même pas d'une décision préliminaire ... encore moins d'une décision définitive.

15. L'Organisation reconnaît toutefois que l'irrégularité aurait pu être ... corrigée par une rédaction appropriée du formulaire de requête, que le requérant, dans sa réclamation régulièrement formée du 24 mai 1996, a bel et bien contesté la décision du 29 mars 1996 et que, conformément au paragraphe 3 de l'article VII du Statut du Tribunal, la présente requête aurait pu être introduite contre le rejet implicite de cette réclamation. La défenderesse reconnaît également que dans le jugement 1546 [affaire Randriamanantenaso], au considérant 1, le Tribunal a adopté une approche souple dans son interprétation d'écritures peu claires.

16. Les diverses décisions prises concernant le requérant ne peuvent être traitées séparément. Dans le rapport daté du 23 novembre 1995, son travail était qualifié de peu satisfaisant, ce qui s'est traduit par une courte prolongation de son contrat. Le Comité des rapports ayant fait sienne cette appréciation dans ses observations du 12 mars 1996, il a été décidé le 28 mars de ne pas renouveler le contrat du requérant au-delà du 31 mai 1996 et, le même jour, dans son message électronique, la directrice du personnel communiquait la décision de ne pas surseoir à son rapatriement. Ne contester que cette décision du 31 mai aurait été vain. Le requérant déclare certes que c'est cette décision qu'il conteste, mais il attaque nécessairement aussi les décisions relatives à l'appréciation de son travail et au non-renouvellement de son engagement contenues dans le mémorandum du chef de P/PLAN du 28 mars 1996 et sur lesquelles ladite décision se fondait. Le Tribunal conclut que la requête est recevable.

Sur le fond

17. Comme il ressort de la lettre du 3 décembre 1996 que la directrice du personnel a écrite au sujet des deux réclamations du requérant, le Directeur général, dans ses conclusions, reconnaît que des erreurs ont été commises à la fois dans l'appréciation du travail du requérant et dans la décision de ne pas renouveler son contrat. Le retard excessif pris pour communiquer à l'intéressé la description de son poste et pour le mettre au courant de ses fonctions, le traitement inéquitable et irrégulier que lui a réservé son supérieur hiérarchique et le fait que l'on n'ait pas répondu à ses demandes de réexamen du 5 octobre 1995 sont autant d'éléments qui tendent à étayer son accusation de partialité.

18. Le Directeur général ayant déjà prolongé le contrat du requérant jusqu'au 31 août 1997, le Tribunal n'a pas d'autre injonction à faire en ce qui concerne le renouvellement au-delà du 31 mai 1996 ou l'appréciation du travail du requérant.

19. Le requérant a clairement subi un tort moral. A ce titre, le Tribunal lui octroie, *ex aequo et bono*, une somme équivalant à un total de six mois de traitement et d'indemnités, au lieu des trois qui lui ont été offerts.

20. L'Organisation ayant remboursé et le requérant ayant accepté la somme de 2 000 dollars retenue sur son indemnité de rapatriement, cette demande a été satisfaite et n'a pas à être retenue.

21. Quant à sa demande de remboursement du coût de transport d'un véhicule, le requérant ne l'a présentée, comme la défenderesse le fait observer, dans aucune de ses réclamations. Elle est donc irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal puisque le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes à sa disposition.

22. La demande d'une déclaration et d'excuses écrites du Directeur général n'est pas retenue car le Tribunal n'a pas compétence pour accorder ce genre de réparations.

23. Puisque le requérant a eu gain de cause, tout au moins en partie, il a droit aux dépens dont le montant est fixé à 8 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'OIT versera au requérant une somme équivalant à six mois de traitement et d'indemnités pour tort moral.
2. Elle lui versera 8 000 francs suisses à titre de dépens.
3. Les autres conclusions du requérant sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 juillet 1997.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mark Fernando
A.B. Gardner