

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

114^e session

Jugement n° 3163

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M^{me} M. Z. le 3 décembre 2010 et régularisée le 14 mars 2011, la réponse de l'OIM du 20 mai, la réplique de la requérante du 23 août et la duplique de l'Organisation datée du 25 octobre 2011;

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. La requérante, ressortissante italienne née en 1972, est entrée au service de l'OIM en 2004 en qualité d'experte associée/administratrice de programme de grade P.2. Elle était affectée à Dakar (Sénégal) et son poste était financé par le gouvernement italien. En 2005, elle fut mutée à Bruxelles (Belgique), toujours en qualité d'experte associée et au même grade. En janvier 2007, elle se vit octroyer un contrat de durée déterminée d'un an en qualité d'administratrice de programme de grade P.2 au sein de la Mission à fonctions régionales de Bruxelles, son poste d'experte associée/administratrice de programme n'étant plus financé par le gouvernement italien. Son contrat fut prolongé

pour la période allant de janvier à décembre 2008, puis de nouveau pour celle allant de janvier à décembre 2009.

Au début de l'année 2009, la requérante demanda que son contrat de durée déterminée soit converti en contrat «ordinaire» en vertu des dispositions des Statut et Règlement du personnel applicables aux fonctionnaires, c'est à dire un contrat sans durée déterminée. Elle fut informée par un courriel du 23 mars que cela n'était pas possible, puisque le financement de son poste n'était pas assuré pendant au moins un an, comme exigé par les Statut et Règlement du personnel. Toutefois, l'auteur du courriel ajoutait ceci : «dès que le financement sera assuré pour l'année entière, nous ferons la conversion en contrat ordinaire».

Le 22 octobre, la requérante fut informée verbalement par le représentant régional pour l'OIM à Bruxelles que son contrat, qui devait expirer le 31 décembre 2009, serait renouvelé pour un mois, mais qu'il ne pouvait pas être renouvelé au-delà faute de financement. Cela lui fut confirmé dans une lettre du 26 octobre 2009, où on lui expliquait que, pour des raisons budgétaires, son poste d'administratrice de programme serait supprimé le 31 janvier 2010. Comme il n'y avait à la Mission à fonctions régionales de Bruxelles aucun autre poste auquel l'intéressée pouvait être transférée, son contrat allait être prolongé d'un mois et ne serait pas renouvelé par la suite. Dans sa lettre, le représentant régional encourageait la requérante à se porter candidate à d'autres postes mis au concours au sein de l'Organisation et indiquait qu'il serait heureux de lui apporter son appui.

Dans un courriel du 27 octobre 2009, la requérante se déclara surprise de la décision de supprimer son poste et demanda au représentant régional des éclaircissements quant à son financement. Dans une série de courriels échangés avec la requérante, le représentant régional expliquait les raisons de la suppression de son poste et rappelait à l'intéressée qu'il était prêt à l'aider dans sa recherche d'une autre affectation.

En novembre et en décembre 2009 respectivement, des avis de vacance furent publiés pour deux nouveaux postes au Bureau de l'OIM à Bruxelles, l'un au grade P.2, l'autre au grade G.6. La

requérante présenta sa candidature aux deux postes. Elle ne fut pas inscrite sur la liste restreinte pour le poste G.6; le chargé régional de la gestion des ressources l'informa par la suite que, «selon le Siège, il n'était pas recommandable qu'un fonctionnaire de la catégorie [professionnelle] se porte candidat à un poste de la catégorie [des services généraux]». En ce qui concerne le poste P.2, la requérante fut inscrite sur la liste restreinte et interviewée par le Comité de sélection en décembre 2009. Ce dernier ayant recommandé à l'unanimité de nommer un autre candidat, le Comité des nominations et des affectations fit suivre cette recommandation au Directeur général, qui l'approuva le 18 mars 2010.

Par une lettre datée du 14 janvier 2010, la requérante demanda le réexamen de la décision de supprimer son poste, de la décision de ne pas l'inscrire sur la liste restreinte pour le poste G.6 et de la décision de «suspendre» l'attribution d'un contrat ordinaire. Son contrat de durée déterminée expira le 31 janvier et, avec effet au 1^{er} février 2010, elle fut placée en congé spécial sans traitement afin de lui permettre de continuer à postuler à des emplois vacants en qualité de candidate interne.

N'ayant pas reçu de réponse à sa demande de réexamen dans le délai de trente jours prévu à l'annexe D du Règlement du personnel, la requérante saisit la Commission paritaire d'appel. Dans son rapport, cette dernière conclut que le nonrenouvellement du contrat de l'intéressée et le refus de lui accorder un engagement ordinaire étaient légaux. Elle considérait toutefois que les droits de celle-ci avaient peut-être été lésés du fait que le poste G.6 auquel elle s'était portée candidate semblait avoir été sousclassé et que sa candidature n'aurait pas dû être écartée au motif qu'elle était trop qualifiée pour le grade. La Commission recommanda d'octroyer à la requérante trois mois de traitement au grade G.6 à titre de réparation. Le Directeur général décida de suivre la recommandation de la Commission, qu'il approuva le 31 août 2010. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient que la décision de ne pas renouveler son contrat est entachée d'une erreur de fait, dans la mesure où l'absence de fonds n'est pas avérée, et qu'elle est également entachée d'une

erreur de droit, dès lors que l'administration a considéré qu'elle pouvait supprimer son poste sans rechercher d'autres sources de financement. Elle fait valoir qu'en raison du mode de financement de l'OIM, largement tributaire des fonds affectés aux projets, l'Organisation ne saurait légalement supprimer un poste, même lorsque la source de financement d'un projet donné est tarie, s'il y a des fonds disponibles affectés à d'autres projets qui peuvent être utilisés pour financer le poste en question. Autrement, ditelle, l'Organisation pourrait «engager et licencier» à sa guise nombre de ses employés «en déplaçant purement et simplement leur poste d'une source de financement de projet à une autre de façon progressive».

La requérante soutient également que la décision du Directeur général est entachée d'un vice de procédure puisqu'elle n'a pas reçu le préavis de trois mois requis. L'administration lui ayant expressément assuré en mars 2009 qu'elle obtiendrait un contrat ordinaire, l'intéressée aurait dû être informée du nonrenouvellement de son contrat au plus tard le 30 septembre 2009, faute de quoi elle pouvait, selon elle, légitimement s'attendre à ce que son contrat soit renouvelé pour une année complète, comme cela avait été le cas les années précédentes.

Enfin, la requérante invoque un détournement de pouvoir, affirmant entre autres que le poste vacant de grade G.6 avait été délibérément sousclassé afin qu'elle ne puisse y prétendre. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée du 31 août 2010 et d'ordonner à l'OIM de la réintégrer dans son poste précédent avec effet rétroactif au 1^{er} février 2010. À défaut, elle demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de la nommer à un poste correspondant à son ancienneté et à son expérience, avec effet rétroactif au 1^{er} février 2010. Elle demande également au Tribunal d'ordonner à l'OIM de relancer la procédure de sélection pour le poste G.6 — après avoir classé ce dernier conformément aux normes de classement établies par la Commission de la fonction publique internationale — et de l'autoriser à y prendre part. La requérante demande en toute hypothèse au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de reprendre immédiatement la procédure de conversion de son contrat en contrat ordinaire. Elle

réclame des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que 20 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIM affirme que, contrairement aux allégations de la requérante, la suppression du poste de cette dernière était bien motivée par une absence de fonds. Elle fait valoir que le non-renouvellement du contrat de l'intéressée doit être examiné dans le contexte du mode de financement de l'Organisation, dont plus de 97 pour cent des ressources totales proviennent de contributions volontaires affectées à des projets déterminés. L'imputation directe des dépenses au budget des projets, modèle propre à l'OIM, signifie que les coûts administratifs et de personnel doivent être imputés au budget du projet opérationnel auquel ils se rapportent. La requérante a travaillé sur deux projets qui constituaient les sources de financement principales pour le paiement de son traitement. Le financement de ces deux projets ayant pris fin en 2009, l'OIM n'était pas en mesure de renouveler son contrat au-delà de janvier 2010 faute d'autres sources de financement confirmées et suffisantes pour en assurer le renouvellement. La défenderesse explique que cette même absence de fonds, qui a rendu nécessaire la suppression du poste de la requérante en janvier 2010, avait déjà justifié la décision de ne pas lui accorder un contrat ordinaire en mars 2009. Selon l'Organisation, le courriel de mars 2009, dont la requérante estime qu'il lui avait donné l'«assurance» qu'elle obtiendrait un contrat ordinaire, ne contient nullement une telle promesse. Il se bornait plutôt à informer l'intéressée que, pour pouvoir obtenir un contrat ordinaire, elle devait remplir la condition relative au financement, ce qui n'était pas le cas, et, de toute façon, l'auteur du courriel n'avait pas le pouvoir de déroger à cette condition.

L'OIM prétend qu'elle n'avait aucune obligation de renouveler le contrat de la requérante à son expiration et qu'elle n'était pas non plus tenue de lui trouver un autre poste. L'absence de fonds est un motif bien établi de non-renouvellement et, vu le mode de financement de l'Organisation, les membres du personnel qui souhaitent rester au service de cette dernière doivent généralement postuler aux emplois vacants et passer un concours afin d'obtenir un nouveau poste. La

défenderesse s'estime parfaitement en droit de pourvoir de nouveaux postes par voie de concours et, lorsque les contributions affectées à un projet ne suffisent pas pour financer complètement un poste, d'utiliser ces contributions d'une manière qui soit conforme aux intérêts de l'Organisation. Elle conteste l'interprétation que la requérante fait de la jurisprudence du Tribunal de céans en la matière.

L'OIM ajoute que les fonctions exercées par la requérante dans son précédent poste étaient tout autres que celles annoncées dans les avis de vacance des postes P.2 et G.6 et se rapportaient à des projets de contenu et de portée géographique différents. Elle explique que le poste G.6 a été mis au concours à ce grade pour des motifs de gestion valables. À l'époque, la Mission à fonctions régionales de Bruxelles exigeait couramment un diplôme universitaire pour des postes de la catégorie des services généraux et, de toute manière, cela n'a pas porté préjudice à la requérante, qui satisfaisait à cette exigence. En ce qui concerne la décision de ne pas inscrire celle-ci sur la liste restreinte pour le poste G.6, la défenderesse fait observer que le chargé régional de la gestion des ressources avait informé l'intéressée en décembre 2009 que l'Organisation pourrait avoir besoin de fonctionnaires de son niveau dans d'autres domaines et lui avait suggéré de remettre directement son curriculum vitae au directeur du Département de la gestion des ressources humaines de l'époque. Pour ce qui est du poste P.2, la défenderesse affirme que le Comité de sélection, le Comité des nominations et des affectations et le Directeur général ont respecté les procédures habituelles de l'OIM en matière de recrutement; simplement ils ont estimé que la requérante n'était pas la candidate la plus qualifiée. La procédure de sélection n'était entachée d'aucun vice ni d'aucune illégalité. Elle affirme que les allégations de détournement de pouvoir visant le représentant régional sont dénuées de fondement et que la requérante n'apporte à cet égard aucune preuve convaincante.

L'Organisation estime avoir donné à la requérante un préavis raisonnable pour le non-renouvellement de son contrat et fait observer que l'intéressée ne produit aucune preuve à l'appui de son allégation selon laquelle il existerait une «pratique» consistant à donner un préavis de trois mois, qu'elle qualifie de «réglementaire». L'OIM

souligne que l'administration avait rappelé à plusieurs reprises à la requérante que le financement de son poste touchait à sa fin.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient l'ensemble de ses moyens. Elle ajoute que transférer à un poste G.6 des tâches précédemment exécutées par un fonctionnaire de grade P.2 afin d'économiser environ 30 pour cent des dépenses de personnel peut difficilement être qualifié de «motif de gestion valable» car cela viole le principe «à travail égal, salaire égal». Elle fait en outre valoir une inégalité de traitement par rapport à d'autres fonctionnaires du Bureau de Bruxelles. Enfin, elle affirme que le représentant régional ne s'est pas efforcé de bonne foi de lui trouver une autre affectation.

La requérante ayant trouvé un nouvel emploi en août 2011, elle ne sollicite plus sa réintégration. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'OIM de lui verser l'intégralité de son traitement au grade P.2 et les cotisations de pension correspondantes pour la période allant du 1^{er} février 2010 au 31 juillet 2011. Elle maintient sa demande de dommages-intérêts pour tort moral et de dépens.

E. Dans sa duplique, l'OIM réitère sa position. Elle soutient que la demande de la requérante visant l'octroi de dix-huit mois de traitement à titre de réparation pour le non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée d'un an est manifestement excessive, et elle fait observer que l'intéressée a également retiré sa demande tendant à ce que soit relancée la procédure de sélection pour le poste G.6.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'OIM en 2004 en qualité d'experte associée/administratrice de programme de grade P.2. En octobre 2009, elle fut informée verbalement, puis peu de temps après par écrit, que son contrat de durée déterminée d'un an ne serait pas renouvelé mais serait prolongé jusqu'au 31 janvier 2010, date à laquelle il expirerait. Son poste serait alors supprimé. Le motif invoqué

était l'absence de fonds, lesquels auraient permis le maintien du poste. L'intéressée a saisi le Tribunal d'une requête visant principalement la suppression du poste. Ayant retrouvé un emploi en août 2011, elle a modifié ses conclusions dans sa réplique datée du 23 août 2011.

2. La requérante conteste l'affirmation de la défenderesse concernant l'absence de fonds, ce qui constitue la première question à traiter en l'espèce. Elle soutient qu'en toute hypothèse le préavis de non-renouvellement était trop court, ce qui constitue la deuxième question à traiter. En 2009, confrontée à la perspective du non-renouvellement de son contrat, la requérante se porta candidate à deux autres postes, l'un de grade G.6, l'autre de grade P.2. Sa candidature au poste G.6 fut rejetée dès le début de la procédure au motif qu'elle était trop qualifiée. La requérante soutient que le poste était sous-classé et que sa candidature a été rejetée à tort, ce qui constitue la troisième question à traiter.

3. Avant d'examiner chacune de ces questions, il y a lieu d'identifier la décision attaquée. Il s'agit de l'adoption par le Directeur général, le 31 août 2010, des recommandations figurant dans un rapport non daté de la Commission paritaire d'appel. En ce qui concerne le préavis, la Commission a préféré la qualification de non-renouvellement du contrat à celle de résiliation, et elle a estimé que le préavis de trois mois pour non-renouvellement était «tout à fait raisonnable». La Commission a convenu que «le financement du projet sur lequel la [requérante] travaillait et au budget duquel son poste était imputé touch[ait] à sa fin». Elle a estimé, en substance, qu'il n'était pas raisonnable d'escompter une réaffectation ou une redistribution de fonds qui aurait permis de financer le maintien en emploi de la requérante, faisant observer que, de la part d'un chef de mission, une telle démarche serait «incompatible avec les responsabilités budgétaires et fiduciaires lui incombant au titre du projet considéré».

4. Pour ce qui est du rejet de la candidature de l'intéressée au poste G.6, la Commission paritaire d'appel s'est déclarée «préoccupée

par deux points». En premier lieu, d'après son évaluation, les responsabilités et les qualifications requises annoncées dans l'avis de vacance du poste ne semblaient pas correspondre à un poste de grade G.6. En second lieu, de l'avis de la Commission, la requérante n'aurait pas dû être écartée parce que trop qualifiée pour le grade; en effet, si elle était surqualifiée pour le grade, elle ne l'était pas pour les tâches décrites. Par conséquent, la Commission a recommandé d'accorder à l'intéressée trois mois de traitement au grade G.6 à titre de réparation pour le «classement peut-être inapproprié du poste», ainsi que pour son «exclusion injustifiée [...] du concours pour ce poste». Elle s'est en revanche refusée à annuler la sélection d'une autre personne qui occupait alors le poste ou à conclure que celui-ci revenait de droit à la requérante.

5. En ce qui concerne la première question à traiter, la requérante s'attache à démontrer dans son mémoire de requête et sa réplique que des financements auraient pu être trouvés pour maintenir son emploi et que la décision attaquée est donc entachée d'une erreur de fait et d'une erreur de droit. L'OIM, pour sa part, fait dans sa réponse la démonstration assez simple suivante : la requérante avait travaillé sur deux projets qui avaient assuré pour l'essentiel le financement de son traitement, à hauteur de près de 50 pour cent chacun. L'un concernait la formation de spécialistes de la prévention de la traite des êtres humains et de la lutte contre ce fléau (le «projet CT»), l'autre le renforcement des capacités en matière de gestion des migrations en Chine (le «projet CBMM Chine»).

6. L'OIM avance principalement cinq arguments dans sa réponse. Premièrement, il n'y avait pas de fonds disponibles au budget de ces deux projets pour financer une prolongation du contrat de la requérante au-delà du 31 janvier 2010. Deuxièmement, le projet CT et son financement prenaient fin le 31 décembre 2009. Troisièmement, la ligne de crédit qui avait été utilisée pour payer le traitement de la requérante dans le cadre du projet CBMM Chine était épuisée à la fin mai 2009 et le fait d'avoir continué à utiliser cette ligne de crédit de mai 2009 jusqu'à la fin de l'année pour payer une partie de son

traitement avait entraîné un déficit d'environ 20 000 euros. Quatrièmement, il avait fallu puiser dans les revenus discrétionnaires de la Mission à fonctions régionales de Bruxelles pour financer le contrat de la requérante jusqu'en janvier 2010, mais il ne restait plus de revenus discrétionnaires pour continuer à financer son contrat. Cinquièmement, bien que de nouveaux projets fussent en négociation avec les donateurs, il n'y avait pas d'autres sources confirmées de financement en suffisance pour renouveler le contrat de l'intéressée au-delà du 31 janvier 2010.

7. Dans sa réplique, développant les arguments avancés dans son mémoire de requête, la requérante réfute ce qu'elle qualifie de «principales contrevérités figurant dans la réponse». Elle identifie plusieurs sources de financement liées à des projets spécifiques dont les fonds étaient disponibles en janvier 2010 et qui auraient permis de financer son poste. Elle tente en outre de démontrer qu'on l'a traitée différemment de deux autres employés et que ce n'était pas conforme avec la «pratique normale», qui, affirme-t-elle, consiste à combiner plusieurs sources de financement : fonds affectés au(x) projet(s) au(x)quel(s) travaille l'intéressé(e), revenus discrétionnaires et fonds excédentaires provenant d'autres projets. La requérante conteste les principaux arguments avancés dans la réponse de l'OIM. Elle soutient que la prétendue absence de financement pour le poste résulte principalement de la réaffectation arbitraire des fonds disponibles vers d'autres postes, que des fonds affectés au projet CBMM Chine étaient disponibles et auraient permis de financer 20 pour cent de son traitement à l'époque des faits, et que plusieurs sources de financement étaient disponibles mais que, pour «des motifs douteux», l'Organisation a choisi de ne pas y puiser.

8. Il n'y a pas lieu d'examiner de plus près la question de savoir si des fonds étaient ou non disponibles pour financer le poste de la requérante au-delà du début de l'année 2010. En effet, le Tribunal ne saurait censurer l'exercice du pouvoir d'appréciation d'une organisation, tel que le pouvoir de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée, à moins qu'il soit démontré que l'autorité compétente s'est fondée sur des

principes erronés, a violé les règles de procédure, a omis de tenir compte d'un fait pertinent, ou est parvenue à une conclusion manifestement inexacte (voir, par exemple, les jugements 1044, au considérant 3, 1262, au considérant 4, et 2975, au considérant 15). Le principal argument de la requérante à cet égard est qu'il était possible de prendre d'autres décisions, qui auraient permis de trouver des fonds pour financer son poste. Lorsqu'elle invoque dans ses écritures l'erreur de fait, l'intéressée ne prétend pas que l'auteur de la décision a pris en compte un fait pertinent et supposé avéré, qui, en réalité, n'existait pas. Elle indique au contraire des faits susceptibles de justifier une décision autre que celle qui a été prise. Or, pour contester une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation en se fondant sur le contexte factuel dans lequel la décision a été prise, un requérant ne peut se borner à établir que d'autres décisions auraient pu raisonnablement être prises sur la base des faits avérés. Il lui est nécessaire de démontrer que l'exercice de ce pouvoir a été vicié car l'auteur de la décision a été induit en erreur en raison d'une mauvaise appréciation des faits pertinents, ce que n'a pas fait la requérante. Ce moyen doit par conséquent être rejeté.

9. De même, la requérante invoque l'erreur de droit que constitue, selon elle, «une interprétation douteuse des règles normatives applicables en matière de suppression de poste pour motifs budgétaires». Cependant, aucune erreur de droit n'est identifiée. L'intéressée désigne sous ce vocable un processus de prise de décision avec lequel, en l'espèce, elle est en désaccord puisqu'elle soutient que d'autres décisions auraient dû être prises. Les arguments avancés à cet égard par la requérante n'établissent nullement l'existence d'une erreur de droit.

10. La deuxième question à traiter concerne le préavis de non-renouvellement de contrat donné à la requérante. Cette dernière se réfère brièvement dans son mémoire de requête au fait qu'elle a été avisée du non-renouvellement de son contrat par une lettre remise le 2 novembre 2009, son contrat venant à expiration le 31 décembre 2009. Selon elle, cela était contraire à l'obligation de respecter un «préavis réglementaire de trois mois» à l'égard des personnes bénéficiant d'un

contrat de durée déterminée d'un an et constituait en outre un vice de procédure entachant le non-renouvellement de son contrat. L'OIM souligne à juste titre dans sa réponse que, selon la jurisprudence du Tribunal, le préavis doit être raisonnable, et elle renvoie à cet égard au jugement 2104. La requérante ne cite aucune disposition prévoyant un «préavis réglementaire de trois mois» mais se borne à indiquer qu'il y est fait référence dans une lettre adressée à une tierce personne, lettre qui est annexée à sa réplique. Dès lors que l'intéressée a bénéficié d'une prolongation de contrat jusqu'au 31 janvier 2010, un préavis de trois mois a bien été donné. Le Tribunal estime qu'un tel préavis est raisonnable.

11. En ce qui concerne les conclusions relatives au classement inapproprié du poste G.6 et au rejet de la candidature de la requérante à ce poste, la décision attaquée approuvant le rapport de la Commission paritaire d'appel a clairement reconnu que ces deux décisions étaient illégales : en conséquence, la requérante s'est vu accorder, à titre de réparation, trois mois de traitement au grade G.6. Le Tribunal estime que la décision de ne pas annuler la procédure de sélection était correcte puisque le poste avait été pourvu; de même, le Tribunal considère que le montant de la réparation accordée pour le fait d'avoir perdu la possibilité d'obtenir un nouvel engagement était raisonnable.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2012, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2013.

SEYDOU BA
GIUSEPPE BARBAGALLO
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET