

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

119^e session

Jugement n° 3410

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international du développement agricole (FIDA), formée par M. C. M. le 31 octobre 2012 et régularisée le 20 novembre, la réponse du FIDA du 20 mars 2013, la réplique du requérant du 16 mai 2013 et la duplique du FIDA du 3 juillet 2013;

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 et les allégations suivants :

A. Le Mécanisme mondial, dont le requérant était directeur général depuis 2005, a été créé en vertu de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (la Convention) et est hébergé par le FIDA depuis 1998. Le personnel qui travaille pour le Mécanisme mondial a été employé par le FIDA conformément à un mémorandum d'accord signé entre la Conférence des Parties — l'organe suprême de la Convention — et le FIDA le 26 novembre 1999.

Le requérant est entré au service du Mécanisme mondial au titre d'un contrat de durée déterminée qui fut prolongé plusieurs fois. Par lettre du 30 mars 2011, le Vice-Président du FIDA, agissant au nom du Président, confirma que le contrat du requérant au Mécanisme mondial avait été prolongé jusqu'au 30 novembre 2011.

Le 1^{er} octobre 2011, la Conférence des Parties décida, aux termes de sa décision 6/COP.10, que la responsabilité et la représentation

légale du Mécanisme mondial devaient être transférées du FIDA au secrétariat de la Convention et que le Secrétaire exécutif de la Convention devait assumer la responsabilité d'ensemble de la gestion. La Conférence des Parties pria le Secrétaire exécutif de faire en sorte que tous les comptes et le personnel gérés par le Mécanisme mondial soient soumis à un régime de gestion unique administré par l'Office des Nations Unies à Genève et géré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ONU). La Conférence décida que «le Directeur général du Mécanisme mondial [serait] nommé par le Secrétaire exécutif dans le cadre du processus de recrutement de l'Organisation des Nations Unies».

Le 1^{er} novembre, le Président du FIDA fut officiellement informé que la Conférence des Parties avait adopté la décision 6/COP.10. Ce même mois, le requérant en fut à son tour informé, ainsi que de la décision de prolonger son engagement jusqu'au 31 mai 2012 sans qu'aucun changement ne doive intervenir dans les termes énoncés dans la lettre du 30 mars 2011. Néanmoins, ces termes devaient être désormais interprétés et appliqués à la lumière de la décision 6/COP.10. Le requérant fut aussi informé que, par lettre du 21 novembre 2011, le Secrétaire exécutif de la Convention avait prié le Président du FIDA de lui faire parvenir la description d'emploi du Directeur général du Mécanisme mondial. Le requérant accepta l'offre de prolongation le jour même.

Au début du mois de février 2012, le requérant écrivit au FIDA pour demander des précisions concernant sa prolongation de contrat. Le FIDA répondit le 14 février que le secrétariat de la Convention avait autorisé cette prolongation au sein du Mécanisme mondial jusqu'en mai 2012 afin de répondre au besoin, énoncé par le secrétariat de la Convention dans l'ordre du jour de la réunion suivante de la Conférence des Parties, d'assurer à ces dernières la bonne continuité des services. Le FIDA ajoutait que toute autre prolongation du contrat devrait être autorisée par le secrétariat de la Convention et que le FIDA n'était pas autorisé à intervenir dans le domaine de la gestion financière et des ressources humaines du Mécanisme mondial, hormis à la demande et au nom du Secrétaire exécutif de la Convention ou de la personne

agissant sous sa délégation. C'est donc au secrétariat de la Convention que le requérant devait s'adresser pour dissiper toute préoccupation relative à la prolongation de son contrat. Dans le bulletin 2012/01 du 14 février 2012, le Président du FIDA informa tous les membres du personnel de la décision 6/COP.10 et de ses conséquences.

Le Secrétaire exécutif de la Convention écrivit au requérant le 25 mai 2012, le priant de lui fournir un rapport sur le transfert de responsabilité ainsi qu'à M^{me} B.-R. Cette dernière serait chargée de l'administration par intérim du Mécanisme mondial à l'expiration du contrat du requérant, le 31 mai 2012, et en attendant que le nouveau Directeur général soit nommé selon la procédure de recrutement de l'ONU. Le 28 mai, le FIDA adressa au requérant un courrier pour l'informer des procédures concernant sa cessation de service, qui prendrait effet le 1^{er} juin 2012. Le 13 juillet, le requérant écrivit au Président du FIDA pour solliciter une procédure de conciliation et contester la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 mai 2012. Il demandait à être réintégré avec effet rétroactif dans son précédent poste jusqu'à la fin de 2012, ce qui correspondait à la période pour laquelle le budget avait été alloué par le secrétariat de la Convention, ou, à défaut, jusqu'à ce que le transfert de personnel prévu par la décision 6/COP.10 soit achevé et qu'un nouveau directeur général soit nommé. Le FIDA répondit le 23 juillet que les dispositions d'hébergement du Mécanisme mondial avaient été revues et que, de ce fait, la suite donnée à cette demande dépendait exclusivement du Secrétaire exécutif de la Convention auquel ladite demande avait été adressée. Le jour même, le requérant écrivit au Secrétaire exécutif pour lui demander de considérer sa demande de procédure de conciliation, notamment en ce qui concernait la responsabilité du secrétariat de la Convention dans la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 mai 2012. Il demandait que, pour ce faire, son courrier du 25 mai fasse l'objet d'un contrôle hiérarchique conformément aux règles de l'ONU. Le Secrétaire exécutif lui répondit le 31 juillet que sa demande devait être soumise au FIDA puisque son contrat avait été conclu avec cette organisation. Le requérant saisit donc la Commission paritaire de recours du FIDA le 23 août.

La secrétaire de la Commission paritaire de recours informa le requérant le 28 août 2012 que, conformément au bulletin du Président 2012/01, le FIDA n'était plus autorisé à prendre des mesures concernant la gestion du personnel travaillant pour le Mécanisme mondial, hormis à la demande et au nom du Secrétaire exécutif de la Convention. Elle lui demandait de lui faire parvenir toutes les demandes écrites qu'il avait adressées au FIDA au sujet de l'application des procédures de réclamation du Fonds au personnel du Mécanisme mondial. Le 31 octobre 2012, le requérant introduisit devant le Tribunal de céans une requête attaquant cette décision.

Le 21 décembre 2012, le Secrétaire exécutif de la Convention écrivit au Président du FIDA pour demander que ce dernier applique les procédures de réclamation à la demande de conciliation du requérant du 13 juillet 2012 au motif que, dans le jugement 2867, le Tribunal avait estimé que les membres du personnel du Mécanisme mondial étaient des fonctionnaires du FIDA. Le 10 janvier 2013, le FIDA informa le requérant que le Secrétaire exécutif lui avait demandé de prendre toutes les dispositions nécessaires pour accueillir sa demande d'accès au mécanisme de recours interne du FIDA. Le requérant répondit le 21 janvier 2013 que, le FIDA ayant refusé de donner suite à sa réclamation en août 2012, il avait saisi le Tribunal administratif de l'OIT et qu'il ne souhaitait plus se prévaloir du mécanisme de recours interne, à moins que le Tribunal n'en décide autrement.

Dans l'intervalle, le Secrétaire exécutif de la Convention écrivit au FIDA le 18 janvier 2013 afin de l'informer que le requérant avait saisi le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et de lui recommander de suspendre toute action qu'il pourrait envisager d'engager au nom du secrétariat de la Convention jusqu'à ce que ce dernier ait reçu le jugement. Dans le jugement qu'il rendit le 9 avril 2013, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies conclut qu'il n'avait pas compétence *ratione personae* car le requérant était un membre du personnel du FIDA. Il ajouta qu'en principe le requérant devrait pouvoir saisir le Tribunal administratif de l'OIT, dont le FIDA a reconnu la compétence.

B. Le requérant soutient que la décision de ne pas prolonger son engagement était viciée. Selon lui, elle était entachée de détournement de pouvoir dans la mesure où le FIDA et le secrétariat de la Convention ont interprété la décision 6/COP.10 comme signifiant qu'il fallait engager d'office une procédure de recrutement pour le poste de directeur général. Il fait également valoir que les sections 2.26.1, alinéa iii), et 10.3.10 des Procédures d'application en matière de ressources humaines ont été enfreintes car il n'a pas reçu le préavis de trois mois relatif au non-renouvellement de son contrat. En fait, ce n'est que dans la lettre du 28 mai 2012 qu'il était clairement indiqué que son contrat ne serait pas renouvelé à son expiration à la fin du mois en cours. La lettre du 30 novembre ne peut donc être considérée comme un préavis adéquat de ce non-renouvellement. Le requérant souligne également l'absence de motifs invoqués à l'appui de cette mesure puisque la lettre du 28 mai ne contenait que des informations générales sur la cessation de service.

D'après le requérant, le FIDA a trahi son espoir légitime de voir son contrat renouvelé. Il explique que ni le budget alloué pour son poste ni ses compétences professionnelles n'ont jamais été mis en question.

Il reproche au FIDA de l'avoir privé de la possibilité de se prévaloir des voies de recours interne en formulant, avec le secrétariat de la Convention, des déclarations contradictoires quant à l'organe compétent pour connaître de son recours. Le FIDA a donc manqué à son devoir de sollicitude à son égard et n'a pas agi de bonne foi.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat et d'ordonner au FIDA de le réintégrer dans son poste, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2012, et ce, jusqu'à la fin de l'année 2013 ou jusqu'à ce que le nouveau Directeur général soit nommé à l'issue de la procédure prévue dans la décision 6/COP.10, selon celui des deux événements qui se produirait le dernier. Il demande également au Tribunal d'ordonner que lui soient versés son traitement et ses allocations dus jusqu'à la date de sa réintégration. Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que le remboursement des frais juridiques engendrés par sa demande de conciliation, sa demande de contrôle hiérarchique, son recours interne et la présente procédure.

C. Le FIDA soutient que la décision du 28 août 2012, que le requérant attaque, n'est pas définitive et ne peut donc faire l'objet d'une requête. Il considère que le requérant conteste en fait la décision du Secrétaire exécutif de la Convention de ne pas prolonger son contrat au-delà de sa date d'expiration du 31 mai 2012.

Sur le fond, le FIDA soutient que, à compter d'avril 2008, le requérant détenait un contrat avec le Mécanisme mondial, et non pas avec le FIDA, et que, conformément à la décision 6/COP.10, ce dernier n'avait aucun pouvoir pour prendre des mesures concernant son contrat; le Fonds était tenu de suivre les instructions du Secrétaire exécutif de la Convention puisque le Mécanisme mondial était devenu un organe subsidiaire du secrétariat de la Convention.

De l'avis du FIDA, le Secrétaire exécutif de la Convention, en décidant de ne pas renouveler le contrat du requérant, a correctement exercé son pouvoir d'appréciation. Le Fonds souligne que, conformément à sa jurisprudence, le Tribunal ne peut censurer ce type de décision que dans des circonstances spécifiques et limitées. Le FIDA affirme que le requérant a reçu un préavis suffisant de la décision de ne pas renouveler son contrat puisqu'il a été informé non seulement par une lettre du 30 novembre 2011 mais également par un mémorandum du 14 février 2012 que son contrat expirerait le 31 mai 2012. Le Fonds renvoie à la disposition 10.4 du Règlement du personnel du secrétariat de la Convention, en vertu de laquelle un contrat de durée déterminée expire à la date précisée dans la lettre de nomination. Il soutient que le requérant a été informé des motifs de la décision de non-renouvellement puisque la lettre du 30 novembre 2011 et le mémorandum du 14 février 2012 renvoyaient à la décision 6/COP.10. De plus, en sa qualité de Directeur général, le requérant savait que la Conférence des Parties s'était montrée extrêmement critique de la manière dont le Mécanisme mondial était géré.

D'après le FIDA, le requérant n'avait donc pu nourrir aucun espoir quant au renouvellement de son contrat, d'autant qu'il était précisé dans la lettre de prolongation de novembre 2011 (et même dans la précédente lettre de prolongation) que le requérant ne pouvait escompter un autre

renouvellement ni une conversion en un autre type d'engagement au Mécanisme mondial ou au FIDA.

Le FIDA nie avoir manqué à son devoir de sollicitude ou avoir agi de mauvaise foi. Il souligne qu'il a proposé de mettre ses moyens de recours interne à la disposition du requérant, même si celui-ci n'était pas un membre du personnel du FIDA, et a sollicité activement la coopération du secrétariat de la Convention à cet égard.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que le FIDA avait pouvoir pour traiter de questions concernant le Mécanisme mondial et qu'il était membre du personnel du Fonds. Il souligne que sa première lettre de nomination avait été établie par le FIDA et il renvoie à la décision prise sur son affaire par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, selon laquelle il était «titulaire d'un contrat d'emploi au FIDA». Il ajoute que le Tribunal administratif de l'OIT, dans son jugement 2867, a estimé que la requérante, qui travaillait également pour le Mécanisme mondial, était un membre du personnel du FIDA, point de vue que la Cour internationale de Justice a entériné dans son avis consultatif du 1^{er} février 2012 concernant le jugement 2867.

E. Dans sa duplique, le FIDA déclare n'avoir pas eu la possibilité de s'exprimer devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et, par conséquent, conteste le jugement de ce dernier. Le Fonds maintient par ailleurs sa position.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a occupé le poste de Directeur général du Mécanisme mondial au titre de contrats de durée déterminée de février 2005 au 31 mai 2012. Suite à l'adoption de la décision 6/COP.10 en octobre 2011, le contrat du requérant a été renouvelé le 30 novembre 2011 pour une période de six mois, la date d'expiration ayant été fixée au 31 mai 2012. Le requérant a reçu un mémorandum du FIDA, daté du 28 mai 2012, l'informant «des procédures concernant [son] départ du [Mécanisme mondial], qui prendr[ait] effet le 1^{er} juin 2012». Il a répondu

dans un mémorandum adressé au Président du FIDA en contestant son départ du Mécanisme mondial au motif qu'il n'avait pas reçu le préavis de trois mois de son non-renouvellement de contrat tel que visé dans les procédures d'application du Fonds relatives aux ressources humaines. Dans un mémorandum daté du 31 mai 2012 émanant du chef par intérim du Département des services institutionnels et directeur du Département des ressources humaines, rédigé au nom du Président du FIDA, les éclaircissements ci-après ont été communiqués au requérant :

«Le 30 mars 2011, en vertu du mémorandum d'accord précédemment conclu entre le FIDA et la [Conférence des Parties], vous avez été informé qu'à moins qu'une proposition ne soit reçue du PNUD, votre engagement expirerait le 30 novembre 2011.

En octobre 2011, à la dixième session de la Conférence des Parties [...], la [Conférence] a décidé (décision L.22) que le FIDA n'avait aucune responsabilité en matière de gestion ou de finances à l'égard du [Mécanisme mondial], de son personnel et de ses activités financières. La [Conférence] a chargé le Secrétaire exécutif de la Convention de veiller à ce que tous les comptes et le personnel gérés par le [Mécanisme mondial] soient soumis à un régime de gestion unique administré par l'Office des Nations Unies à Genève et géré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU. Plus précisément, la [Conférence] a décidé que le Directeur général du [Mécanisme mondial serait] nommé par le Secrétaire exécutif dans le cadre du processus de recrutement de l'ONU. En d'autres termes, la décision [de la Conférence] était sans ambiguïté : le FIDA n'avait plus aucun pouvoir sur le [Mécanisme mondial], ses opérations, ses avoirs, son personnel et la nomination de son Directeur général.

Afin de mettre en œuvre la décision L.22 [de la Conférence], le Secrétaire exécutif a exercé son pouvoir d'appréciation pour repousser la date d'expiration de votre engagement d'une dernière période de six mois. Vous avez donc été informé le 30 novembre 2011 que la date d'expiration de votre engagement en tant que Directeur général du [Mécanisme mondial] avait été fixée au 31 mai 2012. Le contrat indiquait de manière claire et très précise qu'il ne permettait pas d'escompter une relation d'emploi ultérieure avec le Mécanisme mondial ou l'établissement d'une telle relation avec le FIDA. Il n'était pas mentionné dans votre contrat [...] que sa date d'expiration dépendrait du transfert de l'administration du personnel du [Mécanisme mondial] à celle de l'ONU. Vous avez lu et accepté les termes et conditions de ce contrat. Votre engagement expirera donc le 31 mai 2012 et un préavis vous en a été adressé il y a six mois. Depuis lors, le Secrétaire exécutif n'a pas exprimé la moindre intention de prolonger une nouvelle fois votre contrat.

Plus récemment [...] dans un mémorandum daté du 14 février 2012, [on vous a] fourni [...] des éclaircissements sur la prolongation de votre engagement auprès du [Mécanisme mondial] au 30 novembre 2011. En particulier, [il a été] noté qu'il n'avait pas été "mis fin" à votre engagement [...] mais que celui-ci avait été prolongé jusqu'à une date d'expiration fixée au 31 mai 2012, décision qui relevait du seul pouvoir d'appréciation du secrétariat de la Convention, et que la date d'expiration de votre contrat ne pourrait être repoussée au-delà du 31 mai 2012 que si le secrétariat de la Convention en décidait ainsi. Autrement dit, le mémorandum de février 2012 ne faisait que réitérer les précisions apportées dans votre contrat de novembre 2011 et que vous aviez acceptées : celui-ci devait expirer au terme d'une période de six mois (le 31 mai 2012).»*

2. Le requérant a sollicité une procédure de conciliation conformément à la politique du FIDA en matière de recours interne. Cette demande lui a été refusée au motif que les règles et la procédure qu'il y invoquait ne lui étaient pas applicables et, surtout, que la réparation demandée ne relevait pas du pouvoir du Président (ni au demeurant d'un quelconque organe du FIDA) mais exclusivement de la compétence du Secrétaire exécutif de la Convention. Sa demande d'engager une procédure de conciliation a donc été renvoyée au Secrétariat de la Convention. Celui-ci l'a informé dans une lettre du 31 juillet 2012 que pour l'essentiel, dans la mesure où il était employé aux termes d'une lettre de nomination du FIDA et non de l'ONU, toute demande de contrôle hiérarchique devait être adressée au FIDA. Le 23 août 2012, le requérant a saisi la Commission paritaire de recours du FIDA. Après avoir reçu une lettre de la secrétaire de la Commission le priant de «soumettre à la secrétaire de la Commission toute demande écrite que le Secrétaire exécutif de la Convention avait adressée au FIDA concernant l'application des procédures de réclamation du Fonds au personnel du [Mécanisme mondial]», il a déposé directement la présente requête auprès du Tribunal de céans le 31 octobre 2012 en indiquant ceci : «la décision du FIDA de faire fi du recours introduit devant la Commission paritaire de recours confirme que le Fonds refuse de renouveler [mon] contrat [et] est donc attaquée dans la présente requête».

* Traduction du greffe.

3. Le requérant affirme que la décision de ne pas renouveler son contrat est illicite car elle constitue un abus du pouvoir d'appréciation et a trahi son espoir légitime de voir son contrat reconduit. Il fait également valoir qu'il n'a pas reçu un préavis suffisant de cette décision de non-renouvellement et que le FIDA a agi en violation des principes généraux du droit qui exigent des organisations internationales qu'elles fassent preuve de sollicitude et de bonne foi à l'égard de leurs employés et qu'elles respectent leur dignité. Il demande au Tribunal d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat, d'ordonner sa réintégration en tant que Directeur général du Mécanisme mondial avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2012 «jusqu'à la fin de l'année 2013 ou jusqu'à ce qu'il ait été procédé au transfert de personnel prévu par la décision 6/COP.10 et qu'un nouveau [directeur général] occupe le poste, selon celui des deux événements qui se produirait le dernier», d'ordonner que lui soient versés son traitement et ses allocations jusqu'à la date de sa réintégration et que lui soient accordés des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que les dépens.

4. Le dernier renouvellement du contrat du requérant, qui arrivait à échéance le 31 mai 2012, était le renouvellement d'un contrat entre lui et le FIDA, puisque le transfert de responsabilité et de représentation légale du Mécanisme mondial du FIDA vers le secrétariat de la Convention ne s'est achevé que par l'entrée en vigueur le 2 avril 2012 de l'amendement du mémorandum d'accord de 1999 (voir le jugement 3411). Par conséquent, le Président du FIDA et la Commission paritaire de recours avaient compétence pour examiner le recours interne du requérant. La Commission avait compétence non seulement pour se prononcer sur la légalité de la décision de ne pas renouveler son contrat mais également pour donner un avis sur le caractère approprié ou non de la conduite du FIDA tout au long du processus qui a abouti au non-renouvellement du contrat du requérant. La Commission n'ayant accepté de traiter son recours qu'après le dépôt de la présente requête et le requérant ayant dû vivre dans l'incertitude en se faisant balloter entre les deux organisations, il a droit à des dommages-intérêts pour tort moral.

5. L'affaire doit être renvoyée au FIDA pour qu'elle soit examinée sans délai dans le cadre de la procédure interne devant le Président et, si nécessaire, devant la Commission paritaire de recours. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 3 000 euros. Il a également droit à 4 000 euros de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'affaire est renvoyée au FIDA conformément au considérant 5 ci-dessus.
2. Le FIDA versera au requérant 3 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
3. Il lui versera également 4 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 5 novembre 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 février 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ