

## SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

### Affaire OIGA

#### Jugement No 1273

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Abdoulaye Oïga le 23 septembre 1992 et régularisée le 15 octobre, la réponse de l'OIT en date du 21 décembre 1992, la réplique du requérant du 30 janvier 1993 et la duplique de l'Organisation du 15 avril 1993;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 2.3, 4.6, 5.1, 5.5, 6.7, 13.2 et 14.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

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 requérant, ressortissant mauritanien, a été engagé par le BIT pour une durée d'un an, à compter du 1er février 1989, en qualité de conseiller régional en sécurité sociale, de grade P.5, à Dakar. Son contrat a été renouvelé, pour la même durée, jusqu'au 31 janvier 1991. En septembre 1990, il a été transféré au Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique à Abidjan.

Aux fins de l'article 5.5 du Statut du personnel, deux rapports d'évaluation concernant le travail du requérant ont été établis par ses supérieurs hiérarchiques, respectivement pour la période du 1er février 1989 au 31 octobre 1989 et pour la période du 1er novembre 1989 au 31 juillet 1990. Ces rapports ont été transmis au Comité des rapports, organe chargé de faire une recommandation au Directeur général sur le renouvellement d'engagement en fin de stage. Conformément à la procédure établie par un mémorandum adressé le 10 mai 1990 par le Service de développement du personnel (P/DEV) aux directeurs des bureaux de l'Organisation sur le terrain, lesdits rapports ont été complétés par l'évaluation du service technique du siège, en l'occurrence le Département de la sécurité sociale (SEC SOC). Dans cette évaluation, consignée dans une note adressée au Comité des rapports le 26 novembre 1990, le directeur de SEC SOC expliquait que les prestations et la capacité d'initiative du requérant étaient en dessous du niveau que l'on attendait normalement d'un conseiller régional. Tenant compte, toutefois, de ce que le requérant a pu se trouver dans un environnement de travail difficile en raison des tensions qui existaient à ce moment-là entre son pays d'origine et celui où il était affecté, il a proposé que le BIT prolonge exceptionnellement sa période probatoire de six mois, soit jusqu'au 31 juillet 1991. Le Comité des rapports a fait une recommandation en ce sens le 12 décembre 1990, tout en précisant qu'une nouvelle prolongation dépendrait de l'évaluation du travail du requérant aussi bien par le département technique que par le bureau régional.

Dans un mémorandum en date du 2 avril 1991, le directeur de SEC SOC a fait savoir au requérant qu'il n'était toujours pas satisfait de ses résultats. Par un mémorandum en date du 30 avril, il a recommandé au Sous-directeur général responsable du bureau régional de ne pas offrir au requérant de nouvelle prolongation. Le 17 juin, il a adressé au Département du personnel son appréciation du travail du requérant pour la période d'août 1990 à mai 1991, en y indiquant les insuffisances qu'il lui reprochait. Le rapport d'évaluation du travail du requérant, établi par le bureau régional pour la même période, était, en revanche, favorable. Le 31 juillet 1991 - date d'expiration du contrat de six mois du requérant -, le Sous-directeur général a adressé une note au Département du personnel au siège demandant le renouvellement de son contrat pour un an. Dans l'attente d'une réponse, le bureau régional a octroyé au requérant deux contrats, le premier du 1er août au 15 septembre et le deuxième du 16 septembre au 31 décembre 1991. Le 17 octobre, le Sous-directeur général a proposé dans un mémorandum au Département du personnel le 31 décembre 1993 comme date d'expiration du contrat du requérant. Cette date a été corrigée par le siège et remplacée par celle du 31 mars 1992.

Au vu de l'ensemble des appréciations du travail du requérant, le Comité des rapports a, le 6 décembre 1991, recommandé que le contrat du requérant ne soit pas prolongé au-delà du 31 mars 1992. Le Directeur général ayant accepté cette recommandation, le requérant en a été informé par lettre du chef de P/DEV en date du 27 janvier 1992. Entre-temps, une nouvelle prolongation avait déjà été accordée au requérant par le bureau régional jusqu'au

31 décembre 1992.

Par lettre du 14 mai 1992, le requérant a adressé au Directeur général une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel. Le 12 juin 1992, la directrice du Département du personnel l'a informé que la prolongation d'un an de son contrat constituait une erreur mais que la date d'échéance au 31 décembre 1992 était maintenue. Le 6 août 1992, elle lui a communiqué la décision définitive du Directeur général confirmant celle prise précédemment de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 décembre 1992. Cette communication constitue la décision entreprise.

B. Le requérant prétend que la décision du Directeur général de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 décembre 1992, basée sur la recommandation du Comité des rapports en date du 6 décembre 1991, n'est pas fondée car elle ne tient pas compte de l'appréciation de son travail établie par son chef responsable, conformément à l'article 6.7 du Statut du personnel, sur ses rapports d'évaluation.

Il soutient, par ailleurs, que la décision de renouveler son contrat pour six mois - suite à la recommandation du Comité des rapports en date du 12 décembre 1990 sur proposition du directeur de SEC SOC - est contraire à l'article 4.6 du Statut du personnel dont les dispositions relatives aux nominations prévoient un minimum d'un an pour les contrats à durée déterminée. Cette décision est d'autant plus anormale qu'il était déjà "titularisé" comme conseiller régional.

Selon le requérant, les décisions qu'il conteste trouvent leur origine dans le fait que le Comité des rapports s'est basé, pour formuler ses recommandations, sur les appréciations négatives portées sur son travail par le Département de la sécurité sociale. Or, rien n'autorisait ledit comité à agir de la sorte. D'une part, ni le directeur de SEC SOC, ni ses collaborateurs, basés au siège, ne peuvent être considérés comme les chefs responsables du requérant, au sens de l'article 2.3 du Statut du personnel, étant donné qu'il exerce son activité sur le terrain. D'autre part, le mémorandum de P/DEV du 10 mai 1990 sur l'avis des départements techniques dans l'évaluation du travail des conseillers régionaux n'a qu'une valeur administrative. Il ne peut revêtir de caractère juridique qu'une fois approuvé par le Conseil d'administration du BIT, conformément à l'article 14.7 du Statut du personnel, et intégré au Statut.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général en date du 6 août 1992, la prolongation de son contrat jusqu'au 31 décembre 1993, comme l'avait proposé le Bureau régional pour l'Afrique, et qu'un dédommagement lui soit accordé pour le préjudice subi.

C. Dans sa réponse, l'Organisation reconnaît que, dans la mesure où le requérant demande l'annulation de la décision définitive du Directeur général en date du 6 août 1992 de ne pas renouveler son contrat, sa requête est recevable aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal. Par contre, en vertu du même article, le requérant n'est pas recevable à contester les différentes décisions de prolonger son contrat pour des périodes inférieures à un an entre le 1er février et le 31 décembre 1991, ces décisions n'ayant pas fait l'objet de recours internes.

Sur le fond, elle précise que la décision contestée est une décision de non-confirmation d'un engagement à l'issue d'un stage. Par conséquent le requérant a tort d'affirmer qu'il était titularisé comme conseiller régional.

Tout en maintenant ses objections sur la recevabilité, l'Organisation fait valoir que les prolongations de contrat de moins d'un an étaient conformes à l'article 4.6 d) du Statut du personnel. En effet, cette disposition prévoit simplement qu'une nomination de durée déterminée doit être faite pour une durée d'un an au moins, mais ne préjuge en rien de la discrétion de l'Organisation de prolonger ce contrat et n'impose pas de durée pour cette prolongation.

Elle soutient que l'allégation du requérant selon laquelle la décision contestée n'aurait pas tenu compte de l'évaluation de ses prestations établie par son chef responsable est contredite par le simple examen des pièces du dossier. Conformément aux articles 5.5 et 6.7 du Statut du personnel, c'est l'ensemble des évaluations concernant la période de stage du requérant - prolongée en raison de circonstances exceptionnelles - qui a été soumis au Comité des rapports, dont la recommandation a servi de base à la décision du Directeur général. A cet égard, l'application au requérant de la pratique consistant à faire compléter les appréciations des supérieurs hiérarchiques directs par celle du département technique du siège - formalisée dans le mémorandum de P/DEV du 10 mai 1990 - était non seulement justifiée mais même indispensable au regard des tâches qui lui étaient confiées. En effet, contrairement à ce que semble prétendre le requérant, le département technique du siège est presque autant intéressé que le bureau régional par les résultats des travaux d'un conseiller régional. Le requérant a par ailleurs tort de présenter le

problème comme comportant un choix entre l'évaluation de ses supérieurs et celle du département technique. Au moment de prendre sa décision définitive, le Directeur général doit prendre en considération la totalité des éléments du dossier. Dans ce contexte, il ne pouvait pas faire abstraction de l'avis de SEC SOC selon lequel le travail du requérant était inutilisable.

D. Dans sa réplique, le requérant se déclare surpris par l'affirmation de la défenderesse selon laquelle "la décision contestée est une décision de non-confirmation d'un engagement à l'issue d'un stage" dont la durée a été prolongée "en raison de circonstances exceptionnelles". Il réfute cette affirmation en avançant plusieurs arguments. D'après lui, son contrat a été prolongé à l'issue de la période de stage; en outre, la décision de prolongation ne mentionne pas qu'il s'agit d'une prolongation exceptionnelle. Il fait observer que, en vertu de l'article 5.1 c) du Statut du personnel, la durée d'un stage ne peut être prolongée que si le fonctionnaire est resté absent en congé spécial ou en congé de maladie; or, lui-même ne s'est jamais trouvé ni dans l'une ni dans l'autre situation.

Comment la défenderesse peut-elle soutenir qu'il conteste la non-confirmation d'un engagement à l'issue d'un stage qui a duré dix-huit mois (du 1er février 1989 au 31 juillet 1990), alors qu'elle lui a notifié, en janvier 1992, la rupture du contrat qui le liait à elle jusqu'au 31 juillet 1992, avec effet au 31 mars 1992, soit vingt mois après la fin du stage ?

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme qu'il n'était pas possible de renouveler le contrat du requérant, en raison de la nette insuffisance de ses services selon l'estimation de l'autorité habilitée à évaluer ses compétences techniques, à savoir le directeur de SEC SOC.

Elle soutient qu'il n'y a eu, à proprement parler, qu'une seule prolongation du stage du requérant au-delà de la période de deux ans prévue à l'article 5.1 a) du Statut du personnel, à savoir celle portant sur la période du 1er février au 31 juillet 1991. Le requérant ne peut prétendre ignorer que cette prolongation n'a été admise par le Comité des rapports qu'en tant que période probatoire et que cette nouvelle chance ne lui a été donnée qu'en raison des problèmes particuliers auxquels il avait pu se heurter à Dakar.

L'article 5.1 du Statut ne se réfère qu'aux prolongations automatiques. Il n'est rien prévu pour les prolongations à titre exceptionnel pour la simple raison qu'elles ne sont pas prévisibles.

En tout état de cause, la question de savoir si la prolongation du stage du requérant était permise par le Statut est sans conséquence en l'espèce : d'une part parce que le requérant n'a pas contesté la décision qui a été prise à cet effet à l'époque et, d'autre part, parce que, compte tenu de la nature provisoire des prolongations, la situation juridique du requérant aurait été sensiblement identique même s'il avait été au bénéfice d'un contrat de durée déterminée.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant a été engagé pour une durée d'un an par le Bureau international du Travail en qualité de conseiller régional en sécurité sociale à Dakar à compter du 1er février 1989. Son contrat a été renouvelé pour un an jusqu'au 31 janvier 1991, puis pour six mois jusqu'au 31 juillet 1991, à la suite d'une proposition en ce sens du Comité des rapports. A l'expiration de ce contrat, l'intéressé bénéficia de deux contrats proposés par le Bureau régional pour l'Afrique à Abidjan, l'un d'un mois et demi jusqu'au 15 septembre 1991, l'autre de trois mois et demi jusqu'au 31 décembre 1991. En octobre 1991, le Directeur du bureau régional proposa au siège d'accorder à l'intéressé un contrat de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 1993, mais au siège on estima qu'il convenait de prolonger le contrat de l'intéressé pour une durée de trois mois seulement, soit jusqu'au 31 mars 1992, en attendant la décision du Directeur général. Par une lettre du 27 janvier 1992, le chef du Service de développement du personnel informa l'intéressé que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà de sa date d'échéance, soit le 31 mars. Mais, à cette date, le bureau régional avait déjà cru devoir prolonger le contrat pour un an, soit jusqu'au 31 décembre 1992. Saisie d'une réclamation par l'intéressé, la directrice du Département du personnel l'informa le 12 juin 1992 que la prolongation d'un an "constituait une erreur de la part du Bureau", mais qu'il convenait néanmoins de retenir la date du 31 décembre 1992 comme terme du contrat. La décision de non-renouvellement du contrat au-delà de ce terme a été confirmée par une décision du Directeur général transmise par une lettre du 6 août 1992 dont l'intéressé demande l'annulation.

Sur la nature de la décision litigieuse

2. Avant d'examiner l'argumentation de la requête, il convient de clarifier la nature de la décision attaquée.
3. Le requérant affirme que cette décision prononce la rupture de son contrat; en réalité, si cette analyse pouvait être faite après lecture de la lettre du 27 janvier 1992 fixant au 31 mars la date d'échéance alors que l'intéressé avait obtenu du bureau régional un contrat prenant fin le 31 décembre, elle n'est plus exacte depuis que, par sa lettre du 12 juin, l'administration a admis que l'échéance du contrat était bien le 31 décembre 1992. La décision litigieuse est bien une décision de non-renouvellement de contrat et non pas une décision de rupture.
4. Quant à l'OIT, elle affirme que la décision contestée est une décision de non-confirmation d'un engagement à l'issue d'un stage. Cette analyse n'est pas correcte, elle non plus. L'intéressé peut être regardé comme ayant été stagiaire durant les deux années ayant suivi sa nomination comme conseiller régional en sécurité sociale, conformément à l'article 5.1 du Statut du personnel, encore qu'aucun document figurant au dossier soumis au Tribunal ne fasse apparaître nettement cette qualité. L'on peut également admettre qu'en lui accordant un renouvellement de six mois jusqu'au 31 juillet 1991, l'administration a entendu se conformer à la recommandation du directeur du Département de la sécurité sociale adoptée par le Comité des rapports, qui concluait à ce que l'intéressé bénéficie d'une telle prolongation à titre probatoire. Certes, l'article 5.1 du Statut limite la durée du stage à deux ans; toutefois, si l'on peut admettre dans des cas particuliers comme celui de l'espèce une prolongation exceptionnelle de cette durée, une telle situation ne peut se perpétuer. Il faut donc considérer que le requérant n'était plus dans la situation de stagiaire à partir du 1er août 1991.
5. Mais il n'avait pas pour autant été "titularisé" comme il le prétend et n'avait pas obtenu le bénéfice d'un contrat sans limitation de durée. Sans doute une lettre du directeur du Département du personnel du 14 mai 1990 lui avait-elle annoncé que des conseillers régionaux pourraient bénéficier de contrats sans limitation de durée sous réserve de remplir les conditions normalement exigibles; mais cette lettre n'a pas, par elle-même, transformé la nature juridique des relations contractuelles entre les agents concernés et l'Organisation, et le requérant n'a, pour sa part, pas bénéficié d'un contrat sans limitation de durée.
6. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant, qui n'avait plus la qualité de stagiaire, était titulaire de contrats à durée déterminée dont le dernier est venu à échéance le 31 décembre 1992. C'est en fonction de ces données de base que l'argumentation de la requête peut à présent être examinée.

#### Sur le non-renouvellement du contrat

7. Pour obtenir l'annulation de la décision du 6 août 1992 refusant de renouveler son contrat, le requérant soutient que les évaluations au vu desquelles la décision litigieuse a été prise étaient irrégulières, qu'il n'a pas été tenu compte des appréciations qui lui étaient favorables non plus que de son expérience, et qu'enfin c'est à tort qu'il lui a été accordé des contrats de moins d'un an.
8. Il est de principe que les décisions de non-renouvellement de contrat relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente, mais qu'elles doivent être fondées sur des motifs valables et communiqués aux agents qu'elles concernent. Ces décisions ne sont légales que si elles sont prises par une autorité compétente, conformément aux règles de procédure applicables, ne sont fondées sur aucune erreur de droit ou de fait, ne reposent pas sur un détournement de pouvoir ou ne tirent pas de conclusions manifestement erronées des dossiers au vu desquels s'exerce le pouvoir d'appréciation.
9. Le Tribunal examinera tout d'abord le moyen principal de la requête selon lequel la procédure d'évaluation ayant servi de base au non-renouvellement de son contrat aurait été irrégulière. Le requérant invoque sur ce point l'article 6.7 du Statut du personnel selon lequel "le chef responsable du fonctionnaire est chargé de procéder à cette évaluation", et l'article 2.3 du même Statut selon lequel "tout fonctionnaire relève d'un chef qui contrôle son travail et exerce à son égard les fonctions qui sont prévues par le présent Statut". Selon le requérant, "ni le directeur du département technique, ni ses collaborateurs basés à Genève" ne pouvaient être considérés comme ses chefs responsables car, en tant que conseiller régional en sécurité sociale, il relevait du Sous-directeur général territorialement compétent et non pas du directeur du Département de la sécurité sociale.
10. Il est exact que la décision litigieuse a été prise non seulement au vu de rapports d'évaluation qui avaient été certes établis par le directeur régional et qui étaient très favorables à l'intéressé, mais également au vu des appréciations du directeur du Département de la sécurité sociale qui étaient nettement défavorables, et que ce sont ces dernières qui ont remporté la conviction du Comité des rapports, puis du Directeur général. Cette analyse n'a

pas été dissimulée à l'intéressé puisque la lettre du 6 août 1992 lui indiquait très clairement que :

"le Directeur général a pris en considération les évaluations très positives contenues dans les rapports préparés au sujet de votre travail par le Bureau régional d'Abidjan. Malheureusement, puisqu'il n'y avait aucune raison de douter de l'objectivité des évaluations du département technique effectuées pendant une longue période et puisqu'il ne peut être question de maintenir une situation où le département technique concerné trouve vos prestations inutilisables, malgré les appréciations positives d'autres services, le Directeur général ne pouvait que partager l'avis du Comité des rapports concernant la non-prolongation."

11. Le Tribunal estime que l'OIT n'a pas violé les dispositions du règlement relatives à l'évaluation en prenant en compte des appréciations de responsables qui n'étaient pas les "chefs responsables" de l'intéressé : en sa qualité de conseiller régional, ce dernier était chargé d'apporter au Sous-directeur général et au Département de la sécurité sociale "le soutien technique nécessaire pour la planification et l'exécution des activités du BIT dans le domaine de la sécurité sociale", et il est évident que la manière dont il s'acquittait de ses fonctions intéressait directement le Département de la sécurité sociale. Le mémorandum du 10 mai 1990 qui prévoit que, sur recommandation du Comité des rapports, les rapports d'évaluation des conseillers régionaux seraient désormais complétés par une appréciation du département technique concerné ne porte pas atteinte aux principes fixés par l'article 6.7 du Statut du personnel, contrairement à ce que soutient le requérant; il permet simplement de compléter les évaluations données par le chef responsable et ainsi de fournir au Directeur général une information complète lui permettant de prendre ses décisions en toute connaissance de cause.

12. Le requérant s'étonne, dans son second moyen, que le Comité des rapports et le Directeur général aient pris en compte les appréciations négatives du département technique sans tenir compte des appréciations positives de ses chefs responsables ni de sa considérable expérience en matière de sécurité sociale. Il est vrai qu'il existe une différence fort peu explicable entre les appréciations portées sur les capacités et la manière de servir du requérant. Mais il apparaît nettement que les unes et les autres ont été prises en compte et si, finalement, ce sont les estimations techniques négatives, d'ailleurs très circonstanciées et détaillées, qui l'ont emporté, il n'est nullement établi que la décision prise ait été entachée d'erreurs de droit ou de fait ou que le Directeur général ait tiré des conclusions manifestement erronées du dossier au vu duquel il a statué.

13. Enfin, le troisième moyen tiré de ce que c'est à tort que des contrats d'une durée inférieure à un an auraient été proposés à l'intéressé ne saurait être retenu. D'une part, comme le souligne la défenderesse, ces décisions n'ont pas été contestées en temps utile devant les instances compétentes. D'autre part, les irrégularités éventuellement commises à cet égard n'exerceraient aucune influence sur la légalité de la décision contestée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

José Maria Ruda  
P. Pescatore  
Michel Gentot  
A.B. Gardner