

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire LI

Jugement No 1351

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Zhisuo Li le 6 décembre 1993, la réponse de l'OIT du 4 mars 1994, la réplique du requérant du 27 mars et la duplique de l'Organisation du 6 mai 1994;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, et les articles 4.2, 4.6, 6.7, 13.1 et 13.2 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 de la République populaire de Chine, né en 1955, a été recruté par le BIT le 1er octobre 1990 en qualité de dactylographe-audio de grade G.4 au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans. Il a été affecté à l'unité chinoise de la Section de dactylographie et de traitement de textes (DACTYL) qui relève elle-même du Service d'impression et de dactylographie (PROTEXT) du Bureau.

Dans le rapport d'évaluation de son travail établi le 9 avril 1992 pour la période comprise entre le 1er juillet 1991 et le 31 mars 1992, son supérieur a déclaré qu'il avait fait "des progrès remarquables" tant dans la qualité que dans la quantité de son travail. Le BIT a prolongé son engagement d'une année à compter du 1er octobre 1992.

A l'époque, l'unité chinoise se composait du requérant et de trois autres dactylographes : une responsable, une autre recrutée en 1988, et une troisième entrée au service de l'Organisation, comme le requérant, le 1er octobre 1990.

Lors d'une réunion tenue le 12 juillet 1993 en présence du chef de DACTYL, le chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN) a dit au requérant que s'il ne se révélait pas possible de l'affecter à d'autres fonctions, son contrat prendrait fin à la date prévue, soit le 30 septembre suivant. Dans une note datée du 22 juillet 1993, le chef de P/PLAN lui a confirmé cette décision, commandée par des raisons de compressions budgétaires, et expliqué que, ses connaissances linguistiques se limitant au chinois, le Bureau n'avait pas trouvé d'autre poste à lui offrir.

Le requérant a contesté cette décision dans une lettre du 12 août 1993 à la directrice du Département du personnel et dans une autre adressée au Directeur général en date du 20 août. Le 25 août et le 1er septembre, il s'est entretenu de sa situation avec le chef de P/PLAN.

Dans un rapport d'évaluation établi le 7 septembre 1993 pour la période du 1er avril 1992 au 30 juin 1993, le chef de DACTYL a approuvé les observations suivantes :

"M. Li Z. a presque travaillé trois ans ici. Il connaît tous les processus du travail au pool chinois. Il travaille avec une attitude consciencieuse et soigneuse. Il vient souvent tôt et rentre tard pour bien faire son travail. La qualité et la quantité de son travail sont très bonnes, surtout dans la transcription du texte enregistré. Sa capacité de ... relecture est bonne. Il peut travailler indépendamment. Il est toujours prêt à aider le travail du service..."

Dans une lettre au Directeur général en date du 8 septembre, le requérant s'est indigné de la décision de ne pas renouveler son engagement, la qualifiant de mesure "injuste".

Par lettre du 24 septembre, la directrice du Département du personnel lui a fait savoir que le Directeur général avait

décidé d'interpréter sa lettre du 20 août comme une demande de réexamen, au sens de l'article 13.1 du Statut du personnel, et sa lettre du 8 septembre comme une réclamation présentée en application de l'article 13.2.

Dans une lettre datée du 29 septembre, le requérant a demandé au Directeur général de prolonger son contrat de quelques mois par égard pour sa situation personnelle. Le 30 septembre, dernier jour de son contrat, le requérant a rencontré la directrice du Département du personnel, les chefs de P/PLAN, de PROTEXT et de DACTYL et l'assistante sociale, auxquels il a réitéré sa demande de prolongation.

Dans une note du 3 octobre adressée au requérant, la responsable de l'unité chinoise a déclaré avoir passé sous silence dans son évaluation les défaillances de la dactylographe recrutée en 1988, qui "se trouvait dans une situation très critique à l'époque, son contrat n'ayant pas été renouvelé, et qu'elle était enceinte". Elle avait estimé qu'il fallait "lui donner une chance de corriger ses erreurs et de se perfectionner"; en outre, la suppression de postes au sein de l'unité n'avait pas été envisagée au moment de l'établissement de cette évaluation.

Dans une lettre non datée qu'il a reçue le 2 novembre 1993, la directrice du Département du personnel lui a fait savoir que la charge de travail de l'unité chinoise n'était pas suffisante aux yeux du Directeur général pour justifier une prolongation de contrat mais qu'il était disposé à envisager "des mesures transitoires" pour l'aider à couvrir les frais de son déménagement.

Par une lettre du 3 novembre 1993, qui constitue la décision contestée, elle lui a signifié que le Directeur général ne pouvait accepter l'allégation de traitement "injuste".

B. Le requérant soutient que la décision de ne pas renouveler son contrat est injuste en ce qu'elle a été prise pour des motifs d'ancienneté et non de compétence. Il y voit une violation de l'article 4.2 a) du Statut du personnel, qui définit comme "la considération primordiale" pour pourvoir un emploi quelconque "la nécessité de disposer d'un personnel ayant le niveau le plus élevé de compétence, de rendement et d'intégrité".

A son avis, il a fait l'objet d'un traitement discriminatoire, le chef de DACTYL ayant en 1992 approuvé une évaluation inexacte du travail de sa collègue dans le souci de la faire bénéficier d'un "traitement de faveur". Il n'a pas obtenu de prolongation alors que la même collègue, dont le poste devait être supprimé, a vu son contrat renouvelé. Les compressions budgétaires n'ont pas empêché l'Organisation d'offrir à d'autres membres de son unité des engagements de durée déterminée. Le refus de prolonger son contrat jusqu'à la fin de l'année 1993, en dépit de l'assurance donnée par le chef de PROTEXT que toute personne touchée par une suppression de poste bénéficierait d'une telle prolongation, lui apparaît, d'une certaine manière, comme un acte de "représailles".

Il invoque également des vices de procédure. En ne s'appuyant que sur les rapports d'évaluation relatifs à la période allant de juillet 1991 à mars 1992, le Directeur général a tiré de fausses conclusions des pièces du dossier. L'administration a refusé de prendre en considération son dernier rapport d'évaluation, qui portait sur la période allant d'avril 1992 à juin 1993, parce qu'il avait été établi trop tard, et a ignoré la "note d'appréciation", datée de mai 1993, de la responsable de l'unité chinoise au sujet des trois dactylographes, sous prétexte qu'il s'agissait d'un rapport officieux. Au lieu de réagir à une pétition du 7 septembre 1993 formulée par lui-même et par deux de ses collègues, l'OIT l'a purement et simplement rejetée.

Le requérant demande l'annulation de la décision du Directeur général du 3 novembre 1993, sa réintégration, un dédommagement pour préjudice matériel et moral et l'octroi de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la requête est infondée.

Elle affirme s'être conformée aux dispositions de l'article 4.2. Il a été procédé à une comparaison des rapports d'évaluation de trois dactylographes, dont le requérant. Le rapport de la dactylographe engagée en même temps que le requérant était meilleur que le sien et le troisième agent, engagé en 1988, avait toujours de bons rapports. En outre, les deux autres dactylographes avaient suivi des cours de langues, alors que le requérant ne parle que chinois et a besoin d'un interprète lorsqu'il participe à des réunions. Compte tenu de l'obligation définie par l'article 4.2 a) du Statut du personnel, selon lequel "tout fonctionnaire est tenu de posséder une connaissance pleinement satisfaisante d'une des langues de travail de l'Organisation", le fait de ne posséder aucune langue étrangère constituait une sérieuse faiblesse.

S'il considérait comme injuste la procédure d'évaluation, pourquoi ne l'a-t-il pas indiqué dans ses observations sous le point du rapport d'évaluation prévu à cet effet ? S'agissant de l'évaluation du travail, le Bureau n'avait pas à tenir

compte d'une "note d'appréciation" ou d'une pétition. Les seules appréciations officielles du travail d'un agent sont celles figurant dans les rapports d'évaluation prévus à l'article 6.7 du Statut du personnel et dans la circulaire No 6/392 du 4 septembre 1987.

Même si l'Organisation avait pris en compte son dernier rapport d'évaluation, le requérant n'en aurait tiré aucun avantage par rapport à la collègue qui, à ses dires, aurait bénéficié d'un traitement de faveur : il ne s'agissait en fait que du deuxième rapport du requérant alors que sa collègue avait déjà fait l'objet de trois évaluations "très satisfaisantes".

La défenderesse soutient que la réintégration réclamée ne saurait être envisagée, le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée ne violant aucun droit contractuel. En vertu de l'article 4.6 d) du Statut du personnel, le fonctionnaire nommé pour une durée déterminée "n'est pas en droit de compter que son contrat sera renouvelé ou qu'il sera converti en un contrat d'un autre type". Selon la jurisprudence, le non-renouvellement d'un tel contrat donnera lieu, lorsqu'il est abusif, au versement de dommages-intérêts pour compenser l'espoir déçu, mais la réintégration ne sera accordée qu'à titre exceptionnel. Or la décision qu'il conteste n'a rien d'exceptionnel : elle relevait du pouvoir d'appréciation de l'Organisation et ne présente aucune irrégularité susceptible d'entraîner son annulation. En application du principe "dernier entré, premier parti", le poste à supprimer devait être soit celui du requérant, soit celui de la dactylographe recrutée le même jour que lui. Aussi louable qu'ait pu être le travail du requérant, son ignorance des langues officielles de l'Organisation constituait un inconvénient "évident".

D. Dans son mémoire en réplique, le requérant tient à corriger ce qu'il considère comme des erreurs de fait dans la réponse de l'Organisation et développe ses moyens.

Il fait observer qu'il suit des cours d'anglais depuis 1991 et qu'il est aujourd'hui en mesure de communiquer dans cette langue. Toutefois, pour discuter de questions déterminantes pour son avenir, il était naturel qu'il demande à se faire assister par un interprète. En tout état de cause, la circulaire No 6/392 ne définit pas "l'aptitude à communiquer" comme le premier critère à prendre en compte dans l'évaluation du travail.

L'article 6.7 du Statut du personnel et la circulaire No 6/392 du BIT ne justifient pas d'ignorer la note d'appréciation de son supérieur et la pétition. D'ailleurs, comme l'a reconnu la responsable de l'unité dans la note datée du 3 octobre 1993, elle avait omis, dans le rapport d'évaluation d'une des collègues du requérant, de signaler les insuffisances de celle-ci.

Le requérant précise que son dernier rapport d'évaluation était le troisième et non le deuxième comme le prétend l'OIT, et qu'il était bien meilleur que celui de sa collègue. En vertu de l'article 6.7.3 du Statut du personnel, son rapport d'évaluation pour 1992-93 devait être établi au plus tard le 30 juin 1993, c'est-à-dire avant que la décision de renouveler ou non son contrat soit prise. La responsable de l'unité chinoise étant absente, l'évaluation a été reportée à la fin du mois d'août. Le refus de l'Organisation de prendre en compte ses dix-huit derniers mois de travail constitue un grave vice de procédure.

Nonobstant les dispositions de l'article 4.6 d), qui visent les nominations de durée déterminée, le requérant rappelle que, dans son jugement 1317 (affaire Amira), le Tribunal a statué que "le contrat de service, même s'il est de durée déterminée, a pour effet de créer un rapport d'emploi de droit public ... dont peuvent découler des exigences ou des conséquences qui dépassent le cadre du rapport contractuel proprement dit". L'article précité ne suffit donc pas à fonder la décision attaquée.

E. Dans sa duplique, l'OIT développe ses moyens. Tout en reconnaissant que le dernier rapport du requérant était le troisième, elle soutient qu'elle ne lui a causé aucun préjudice en l'ignorant puisqu'elle n'a pas davantage tenu compte des derniers rapports de ses collègues.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service du Bureau international du Travail (BIT), à l'unité chinoise de la Section de dactylographie et de traitement de textes, le 1er octobre 1990, avec un contrat de durée déterminée de deux ans. Son contrat a été prorogé une fois jusqu'au 30 septembre 1993. Sa requête est dirigée contre le refus de renouveler à nouveau ce contrat.

2. Au moment des faits pertinents au litige, l'unité chinoise comprenait quatre dactylographes : le chef de l'unité, Mme Liu, et trois autres personnes recrutées à titre temporaire au grade G.4, à savoir le requérant, Mme Li,

engagée en 1988, et Mlle Xu, qui avait pris ses fonctions le 1er octobre 1990, soit à la même date que le requérant. Mme Li et le requérant n'ont aucune relation de parenté.

3. Les réductions effectuées dans le Programme et budget de l'Organisation pour la période biennale 1994-95 ont rendu nécessaire la suppression d'un des postes de l'unité chinoise avant la fin de 1993.

4. L'article 4.6 d) du Statut du personnel du BIT stipule ce qui suit :

"Bien qu'une nomination de durée déterminée puisse être renouvelée, un fonctionnaire ainsi nommé n'est pas en droit de compter que son contrat sera renouvelé ou qu'il sera converti en un contrat d'un autre type. Tout engagement pour une durée déterminée prend fin sans préavis à la date prévue dans le contrat d'emploi."

Toutefois, conformément à la pratique, et par une note datée du 22 juillet 1993, le chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN) a accordé au requérant un préavis de deux mois. Il précisait qu'"en raison de compressions budgétaires", le BIT ne pouvait renouveler le contrat du requérant, qui prendrait donc fin le 30 septembre 1993; les efforts faits pour le réaffecter à un autre poste n'avaient pas abouti du fait qu'il ne possédait "aucune connaissance de langues autres que le chinois". Le 8 septembre 1993, le requérant a présenté un recours interne auprès du Directeur général contre la décision de nonrenouvellement mais, par une lettre du 3 novembre, la directrice du Département du personnel l'a informé que le Directeur général avait rejeté son recours. La directrice lui a expliqué que la décision de ne pas prolonger son contrat avait été prise après comparaison entre ses rapports d'évaluation et ceux des deux autres dactylographes et que l'ancienneté n'avait pas été "la considération primordiale" pour déterminer quelles seraient les personnes qui conserveraient leur emploi. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de cette décision et sa réintégration et réclame un dédommagement pour préjudice matériel et moral ainsi que l'octroi de dépens.

5. Dans sa réponse, l'Organisation explique qu'au moment de décider lequel des trois contrats ne serait pas renouvelé, elle avait pris en compte aussi bien la qualité du travail que l'ancienneté. Lors du choix entre le requérant et Mlle Xu, qui avait la même ancienneté, l'Organisation a préféré retenir Mlle Xu en raison de la meilleure qualité de ses services et du fait qu'elle pouvait également, dans une certaine mesure, communiquer en français. Le requérant ne conteste pas ce choix. L'Organisation déclare ensuite avoir préféré Mme Li au requérant parce que, outre sa plus grande ancienneté, elle avait de bons rapports d'évaluation et suivait, depuis qu'elle était entrée au service de l'Organisation, les cours d'anglais que celle-ci dispensait. Quant au requérant, non seulement l'évaluation de son travail était moins favorable mais il ne parlait que sa propre langue et lors de ses nombreuses rencontres avec des personnes autres que les Chinois, il lui fallait toujours un interprète.

6. La question qui se pose est de savoir si l'évaluation du travail du requérant et sa comparaison avec celui de Mme Li étaient viciées.

7. Le BIT s'est forgé une opinion sur la qualité de leurs services uniquement en comparant des rapports portant sur 1991-92. Le requérant soutient tout d'abord que ces rapports ne reflétaient pas véritablement la qualité de leur travail, que l'évaluation du travail de Mme Li était faussée dans la mesure où son supérieur avait délibérément omis de joindre des remarques défavorables, comme elle l'a confirmé dans une lettre qu'elle a écrite au requérant le 3 octobre 1993, et que l'évaluation du travail de ce dernier ne reflétait pas non plus la véritable qualité de ses services, même s'il n'avait pas contesté cette évaluation à l'époque. Sa deuxième objection est que le BIT a refusé de prendre en considération une "note d'appréciation" que le supérieur des trois dactylographes avait rédigée à leur sujet en mai 1993. Troisièmement, le requérant fait valoir que l'Organisation a ignoré son dernier rapport d'évaluation, qui portait sur la période allant du 1er avril 1992 au 30 juin 1993 et qui, selon lui, était "bien meilleur" que celui de Mme Li.

8. D'après la procédure appliquée pour l'évaluation du travail, les supérieurs du fonctionnaire formulent leurs observations à la fin de la période considérée et le fonctionnaire peut contester ces observations s'il le désire. La défenderesse, citant l'article 6.7.1 du Statut du personnel, où il est dit que le travail "est évalué" sur un formulaire établi par le Directeur général, soutient que le seul critère de la qualité du travail est constitué par les rapports qui sont prévus à cet effet dans ce statut et qui assurent des procédures visant à garantir l'objectivité voulue.

9. Dans sa réponse au moyen avancé par le requérant selon lequel elle a omis de prendre en compte son évaluation pour 1992-93, la défenderesse fait valoir que le requérant n'a subi aucun préjudice étant donné qu'il n'avait pas davantage été tenu compte des évaluations des deux autres dactylographes pour la même période; de toute façon,

cette évaluation n'aurait pas influé sur la comparaison puisqu'il n'y avait pratiquement aucune différence entre ce rapport et le précédent, du fait que ses connaissances linguistiques ne s'étaient pas améliorées.

10. Tout en déclarant que Mme Li avait fait l'objet de trois rapports d'évaluation très satisfaisants - qu'elle propose de communiquer au Tribunal -, la défenderesse ne réfute pas expressément l'affirmation du requérant selon laquelle son rapport d'évaluation pour 1992-93 était "bien meilleur" que celui de Mme Li pour cette période. En fait l'Organisation a tort de soutenir que l'évaluation du travail du requérant au cours de cette période n'était pas meilleure que les deux années antérieures. Alors que dans les rapports précédents, il est indiqué qu'une amélioration s'imposait dans certains domaines et que le travail y est simplement qualifié de "bon", l'évaluation pour 1992-93 ne relevait aucune faiblesse et qualifiait le travail du requérant de "très bon". Il y est également question pour la première fois de bons résultats obtenus à de nombreux égards : connaissance des méthodes de travail, attitude consciencieuse et soigneuse, ponctualité satisfaisante, qualité et quantité du travail produit et attitude particulièrement coopérative lors de l'essai d'une "carte chinoise" pour l'ordinateur. Aucune appréciation négative n'était formulée quant à sa connaissance de l'anglais ou à ses efforts pour l'apprendre.

11. Le contrat du requérant avait été prolongé au-delà du 30 septembre 1992, comme il avait été recommandé dans son rapport pour la période allant du 1er juillet 1991 au 31 mars 1992. Ce n'était pas ce rapport, mais l'évaluation de son travail pendant les quinze mois suivants qui pesait le plus dans la décision prise en juillet 1993 de ne pas renouveler son contrat, que cette décision ait été fondée sur une évaluation effectuée indépendamment du travail d'autres collègues ou en comparaison avec ce travail. En ne tenant pas compte de la dernière évaluation, la défenderesse a négligé de prendre en compte les améliorations enregistrées dans le travail du requérant. La circulaire No 6/392 du 4 septembre 1987 réaffirme que "la procédure d'évaluation du travail est la clé du système de carrière et des mesures qu'il comporte", notamment la prolongation des contrats de durée déterminée. Comme l'a fait valoir l'Organisation elle-même, les rapports d'évaluation constituent le seul critère d'évaluation du travail; et l'article 6.7.3 du Statut du personnel prévoit qu'il est procédé à ce type d'évaluation 9, 18, 33 et 45 mois après l'entrée en service de l'intéressé. Ce calendrier d'évaluation fait que lorsqu'un renouvellement de contrat est à l'étude, on dispose d'ordinaire d'une évaluation du travail pour la période immédiatement antérieure. Il s'ensuit que le fait que l'évaluation du travail du requérant pour 1992-93 n'était pas prête lorsque l'Organisation a décidé de ne pas renouveler son contrat a constitué un vice de procédure qui a eu pour effet de laisser de côté un fait essentiel.

12. La raison pour laquelle l'évaluation n'était pas prête était que le supérieur du requérant se trouvait en congé dans les foyers et que l'évaluation n'a été achevée que le 7 septembre 1993, après son retour. Il est vrai que si l'OIT avait attendu que l'évaluation ait été effectuée, il n'aurait pas pu se conformer à la pratique habituelle consistant à accorder deux mois de préavis en cas de non-renouvellement de contrat. Mais dans les circonstances propres à la présente affaire, cette excuse ne peut être retenue. Après avoir formulé son recours interne, le requérant a fait valoir au Directeur général que des crédits étaient disponibles pour le reste de l'année 1993 et a suggéré que son contrat soit prolongé de quelques mois jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise. Etant donné que l'évaluation était prête le 7 septembre 1993, l'Organisation aurait pu la prendre en considération. Elle ne l'a pas fait et le Directeur général a rejeté le recours du requérant le 3 novembre 1993 sans mentionner à aucun moment ladite évaluation. Vu le préjudice causé au requérant par le fait que la défenderesse n'a pas pris son dernier rapport d'évaluation en considération, la décision attaquée doit être annulée.

13. Une décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée ne porte pas atteinte à un droit contractuel mais ne fait que décevoir l'espoir d'un nouveau recrutement. Le requérant n'a pas droit à la réparation exceptionnelle que représente la réintégration mais seulement à un dédommagement financier dont le Tribunal fixe le montant à 15 000 francs suisses. Il lui accorde également 1 000 francs suisses de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 3 novembre 1993 du Directeur général est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant 15 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts.
3. Elle lui versera 1 000 francs suisses à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, 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 13 juillet 1994.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.