

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Wang

Jugement No 1730

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} Damei Wang le 31 octobre 1996, la réponse de la FAO du 23 janvier 1997, la réplique de la requérante en date 18 avril et la duplique de l'Organisation du 7 juillet 1997;

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 chinoise née en 1946, a été employée par la FAO de 1974 à 1978 au grade G.4, puis de 1983 à 1986 au grade P.3. Au moment des faits, elle détenait, depuis le 9 juillet 1991, un contrat de traductrice et réviseuse, au grade P.3, d'une durée déterminée. Entre ces périodes d'emploi à la FAO, elle était en République populaire de Chine, au service du gouvernement de ce pays.

Par lettre datée du 15 avril 1993, le directeur de la Division du personnel l'informa que, suite à des discussions avec les représentants de ce gouvernement, il avait été décidé que le recrutement du personnel linguistique chinois se ferait désormais selon les procédures établies pour l'ensemble des autres langues, et qui comprenaient un examen. Le succès à cet examen serait une condition du renouvellement de tout contrat en cours.

L'examen eut lieu le 15 mai 1993 et, par lettre du 21 septembre, le directeur du personnel informa la requérante qu'elle avait échoué. Son contrat était cependant renouvelé jusqu'au 30 juin 1994 pour lui permettre de passer un nouvel examen au début de l'année suivante. Elle passa ce deuxième examen le 14 avril 1994 et, par lettre du 19 octobre, le directeur du personnel l'informa qu'elle n'avait pas atteint le niveau requis. Il ajouta que la charge de travail du service de traduction chinoise était à l'étude dans le but de rationaliser les besoins en personnel. Il lui indiqua enfin que son contrat était renouvelé, pour la dernière fois, jusqu'au 31 décembre 1994.

La requérante interjeta appel de cette décision par lettre au Directeur général datée du 21 novembre 1994. Par lettre du 20 décembre, le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances rejeta l'appel au nom du Directeur général. La requérante introduisit un recours contre cette décision auprès du Comité de recours par memorandum en date du 3 février 1995. Dans son rapport daté du 10 janvier 1996, le Comité recommanda à l'unanimité au Directeur général de réintégrer rétroactivement la requérante à son poste. Par lettre datée du 8 août 1996, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général transmit l'avis du Comité à la requérante et rejeta son recours.

B. La requérante soutient que la méthode de recrutement du personnel linguistique chinois permettant au gouvernement chinois, jusqu'en 1993, de choisir ces fonctionnaires et de décider de la durée de leurs contrats était contraire aux principes qui sont à la base de la fonction publique internationale. Elle prétend que cette méthode a eu notamment pour conséquence de l'empêcher d'accumuler des périodes de service ininterrompues et d'obtenir une nomination de caractère continu. Citant le jugement 1249 (affaire Reznikov), elle estime que l'Organisation ne peut lui faire supporter les conséquences du fait qu'à l'époque elle avait permis au gouvernement chinois d'intervenir dans le renouvellement des contrats de durée déterminée.

Le succès aux examens n'aurait pas dû être, selon elle, une condition *sine qua non* de renouvellement des contrats. De plus, ses années de services satisfaisants n'ont pas été suffisamment prises en compte par l'Organisation. Elle affirme avoir fait l'objet d'une discrimination car certains membres du service linguistique chinois ont été dispensés

de passer un examen. Elle se prévaut de l'opinion du Comité de recours sur le manque de transparence dans le déroulement des examens.

Enfin, elle soutient que la véritable raison du non-renouvellement de son contrat était la volonté de réduire le personnel du service, comme le laissait entendre la lettre du directeur du personnel datée du 19 octobre 1994.

La requérante demande l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration à son poste ou à un poste équivalent, le paiement rétroactif, avec intérêts, de son salaire et des indemnités, ainsi que le bénéfice des prestations sociales du 1^{er} janvier 1995 jusqu'à la date de sa réintégration. Si le Tribunal n'annule pas la décision, elle demande le versement des montants précités plus le paiement de son salaire et des indemnités pendant une période d'un an à compter du prononcé du jugement. Elle réclame également des dommages-intérêts pour tort moral et 5 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation affirme que les autorités chinoises n'ont eu aucune influence sur le non-renouvellement du contrat de la requérante. La jurisprudence dont celle-ci se prévaut est donc sans pertinence.

La seule question est, selon elle, de savoir si elle avait le droit de soumettre la requérante à un examen avant de renouveler son contrat et si l'examen avait été conduit correctement. La défenderesse estime légitime d'avoir aligné la procédure de recrutement du personnel linguistique chinois sur celle applicable au personnel apte à travailler dans les autres langues et fait remarquer que la priorité a été donnée au personnel en place. Enfin, elle affirme que l'organisation des examens, avec l'assistance des bureaux des Nations Unies à Genève puis à New York, assurait aux candidats toutes les garanties de confidentialité et d'impartialité.

D. Dans sa réplique, la requérante fait observer qu'elle n'a jamais soutenu que la FAO avait pris la décision contestée sur instructions du gouvernement chinois. En revanche, elle réaffirme que la jurisprudence précitée faisait obligation à l'Organisation, qui a, pendant des années, laissé les autorités chinoises influencer les décisions de renouvellement de ses contrats, de la protéger contre tout préjudice pouvant résulter du changement de la procédure de recrutement.

Revenant sur les examens, la requérante prétend que la notion de niveau requis était vague et permettait à l'Organisation de l'utiliser de manière arbitraire. Aucune échelle de notation ni aucune note minimale pour réussir l'examen n'avaient été fixées avant les examens. Elles furent improvisées *ex post facto*, ce qui démontre que ces examens n'ont pas été organisés avec la rigueur requise. Enfin, la requérante soutient que le fait que son poste n'ait pas été pourvu après son départ conforte ses doutes quant à la véritable raison du non-renouvellement de son contrat.

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient, d'une part, que, du fait des longues périodes d'interruption entre ses différents contrats, la requérante ne pouvait bénéficier d'une nomination de caractère continu et, d'autre part, que son contrat de durée déterminée ne comportait aucune obligation de renouvellement. Elle réaffirme, ensuite, son droit à organiser un examen dans l'intérêt de l'Organisation.

La défenderesse estime que la requérante cite le jugement 1249 hors contexte. Dans cette affaire, le Tribunal n'avait pas accepté l'argument de l'organisation défenderesse selon lequel le requérant, ayant obtenu sa nomination initiale grâce aux pressions de son gouvernement, ne pouvait se plaindre que celles-ci soient à l'origine du non-renouvellement de son contrat. Les faits de la présente espèce sont, selon l'Organisation, fondamentalement différents en ce que, comme le reconnaît la requérante, la décision attaquée a été prise indépendamment de toute pression extérieure.

Enfin, la défenderesse conteste les allégations de la requérante quant à la partialité de l'examen et précise que celui-ci n'était pas un concours au sens strict du terme mais une évaluation destinée à aider l'Organisation à prendre une décision sur le renouvellement des contrats.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, ressortissante de la République populaire de Chine, a d'abord été employée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en qualité de dactylographe/lectrice d'épreuves de grade G.4, de septembre 1974 à avril 1978. Elle est ensuite retournée en Chine.

2. A cette époque, l'Organisation avait conclu un accord avec le gouvernement chinois, aux termes duquel elle employait pour des périodes limitées des traducteurs et interprètes mis à sa disposition par le ministère chinois de l'agriculture. A leur retour au ministère, ceux-ci étaient remplacés par d'autres fonctionnaires chinois, mais beaucoup revenaient pour de nouvelles périodes d'emploi.
3. La requérante a été de nouveau employée par l'Organisation en qualité de traductrice et réviseuse de grade P.3, du 21 septembre 1983 au 20 décembre 1986, puis à partir du 9 juillet 1991, de grade P.3, au bénéfice d'un contrat d'une durée déterminée de deux ans.
4. En novembre 1992, suite à des discussions avec le gouvernement chinois, l'Organisation a décidé que, désormais, le recrutement du personnel chinois se ferait selon ses propres règles et sur la base d'un concours ouvert. Les fonctionnaires chinois de la FAO déjà engagés n'ayant pas été sélectionnés dans le cadre de ce processus et les qualifications de certains d'entre eux risquant de ne pas correspondre aux normes exigées, elle a décidé de leur faire passer un examen afin de vérifier leurs compétences. Les traducteurs des autres sections de traduction avaient tous été soumis à cet examen. Les traducteurs chinois n'ont cependant pas été obligés de participer à un concours ouvert : ils ont bénéficié d'une priorité en ce sens qu'ils n'ont été soumis qu'à un simple examen ayant pour but de vérifier leurs compétences.
5. Le 15 avril 1993, le directeur de la Division du personnel a écrit à la requérante afin de l'informer que, suite à des discussions avec des représentants du gouvernement chinois, l'Organisation avait décidé que le recrutement du personnel linguistique chinois se ferait désormais selon les procédures établies par la FAO, lesquelles comprenaient notamment un examen compétitif, comme pour toutes les autres langues. Il a ajouté que la FAO avait également décidé que l'ensemble du personnel linguistique chinois de l'Organisation serait lui aussi tenu de se présenter à cet examen et que la réussite audit examen serait une condition préalable au renouvellement de tout contrat avec l'Organisation.
6. La requérante a passé l'examen le 15 mai 1993. La FAO a alors prolongé son contrat jusqu'au 31 décembre 1993. Le directeur du personnel lui a fait savoir, par lettre datée du 21 septembre 1993, qu'elle avait échoué mais que l'Organisation l'autorisait à se représenter à l'examen l'année suivante; son engagement a donc à nouveau été prolongé jusqu'au 30 juin 1994. Elle a passé le second examen le 14 avril 1994. Par lettre du 19 octobre 1994, le directeur du personnel l'a informée qu'elle n'avait pas atteint le niveau requis, que la charge de travail du service de traduction chinoise était à l'étude dans le but de rationaliser les besoins en personnel et que son engagement était prolongé jusqu'au 31 décembre 1994, date à laquelle il lui faudrait quitter l'Organisation.
7. Le 21 novembre 1994, elle a interjeté appel de cette décision auprès du Directeur général, mais le Sous-directeur général chargé du Département de l'administration et des finances lui a fait savoir, le 20 décembre 1994, que le Directeur général avait rejeté son appel. Elle a saisi le Comité de recours le 3 février 1995. Dans un rapport daté du 10 janvier 1996, le Comité de recours s'est prononcé en sa faveur. Les principaux motifs de la position du Comité étaient que les raisons pour lesquelles elle devait se soumettre à l'examen n'étaient pas claires, qu'il y avait un manque de transparence dans la procédure utilisée et dans les conséquences de l'examen, qu'il y avait violation de la règle selon laquelle une décision administrative ne saurait être rétroactive, et que l'Organisation ne l'avait pas placée sur un pied d'égalité avec les autres membres du service de traduction. Faisant état de son ancienneté et de ses bons rapports d'évaluation, le Comité a recommandé sa réintégration. Par lettre du 8 août 1996, le Directeur général a cependant fait savoir à la requérante qu'il n'acceptait pas les recommandations du Comité et il en a donné les raisons. Telle est la décision attaquée.
8. La requérante affirme que la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée au motif qu'elle a échoué aux deux examens est irrégulière parce qu'elle omet de prendre en compte certains faits essentiels, que les conclusions tirées des faits sont manifestement erronées et qu'il y a eu abus de pouvoir. A l'appui de ces arguments, elle fait valoir que la FAO n'a pas tenu compte du fait qu'elle a été désavantagée par rapport aux autres traducteurs puisque l'Organisation a accepté d'appliquer des procédures de recrutement qui subordonnent le renouvellement des engagements au bon vouloir du gouvernement chinois. Ces procédures auraient, en effet, porté atteinte à la continuité de ses services, qui lui aurait donné droit à un engagement permanent, même si, dit-elle, ce n'est pas cela qu'elle demande. Elle prétend que ce n'est pas parce que l'Organisation n'a pas appliqué les procédures de recrutement normales dès l'origine qu'elle-même doit en pâtir ultérieurement en se voyant contrainte de passer un examen. Selon elle, la FAO n'a pas tenu compte du fait que ses services étaient considérés comme satisfaisants. La façon dont elle a organisé les examens manquait de transparence et n'offrait donc pas les garanties d'impartialité et d'équité indispensables. Elle considère que la raison pour laquelle elle a échoué aux deux examens était soit le fait

qu'elle est le genre de personne à avoir toujours de mauvais résultats lors des examens, soit le fait que les notes qui lui ont été attribuées étaient incorrectes. Elle prétend que les résultats des examens ne devraient pas être prépondérants par rapport à ses années de services satisfaisants et que, de toute façon, les examens ne constituent pas nécessairement une méthode fiable pour évaluer les compétences d'un traducteur. Selon elle, la décision de lui faire passer un examen, ainsi qu'aux autres traducteurs chinois, et de faire de la réussite à cet examen une condition préalable au renouvellement de leur contrat, était arbitraire et discriminatoire. Le chef du service de traduction n'a pas été obligé de passer un examen. En tout cas, la véritable raison de la décision de la FAO de ne pas renouveler son contrat était le souhait de l'Organisation de réduire le nombre des traducteurs chinois.

9. L'Organisation soutient que la seule question fondamentale en jeu est son droit d'exiger de la requérante qu'elle passe un examen comme condition préalable au renouvellement de son engagement.

10. La question du renouvellement est régie par l'article 302.907 du Règlement du personnel, qui stipule que :

Les engagements de durée déterminée prennent fin de plein droit sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination...

et par le paragraphe 305.5123 du Manuel, qui se lit comme suit :

Les titulaires de nominations de durée déterminée ne peuvent ni s'attendre, ni prétendre à aucune prolongation ou à aucune conversion à un autre type de nomination; lesdites nominations expirent dans les conditions stipulées, sans préavis, ni indemnité.

La requérante ne conteste pas l'application de ces règles. La question réellement en jeu est donc bien celle consistant à déterminer si l'Organisation était libre de soumettre la requérante à deux examens, dont les résultats lui ont été défavorables, alors que l'intéressée a été initialement recrutée sans passer l'examen linguistique de la FAO; ou bien à déterminer si l'évaluation favorable de ses services en qualité de traductrice et réviseuse pendant ses périodes d'emploi antérieures devrait l'emporter sur ses résultats défavorables aux examens.

11. Les allégations de la requérante selon lesquelles les examens n'étaient pas suffisamment transparents et n'étaient ni impartiaux ni équitables ne résistent pas à l'analyse des faits. Tous les fonctionnaires de la catégorie des services organiques travaillant pour le service de la traduction chinoise ont passé le même examen de traduction et de révision. Le personnel de la catégorie des services généraux a lui aussi été tenu de passer des examens pour prouver ses compétences. C'est le chef du service de traduction qui a choisi les sujets. Chaque fonctionnaire s'est vu attribuer un numéro de manière à cacher son identité aux examinateurs. Ces derniers n'appartenaient pas au personnel de la FAO : il s'agissait de deux réviseurs chinois de l'Office des Nations Unies à Genève. Trois des dix traducteurs ont échoué à l'examen. Les résultats montrent que les notes de la requérante étaient médiocres. Les fonctionnaires ayant échoué la première fois se sont tous vu offrir une seconde chance, et leurs résultats au deuxième examen ont été évalués par des fonctionnaires de la section de la traduction chinoise du siège des Nations Unies à New York. Là encore, les résultats fournis par la FAO montrent que la requérante a obtenu de mauvaises notes.

12. Le Tribunal conclut que les examens étaient équitables et qu'il n'y a aucune raison de penser que les résultats qu'elle a obtenus sont faux.

13. Puisque l'Organisation n'avait fait passer d'examen, lors de leur recrutement, à aucun des traducteurs et réviseurs chinois à qui elle a demandé d'en passer un ensuite, et puisque les membres des autres sections du service de traduction ont dû passer eux aussi un examen, il n'était ni arbitraire ni discriminatoire de demander à ceux qui n'avaient pas passé un examen d'en passer un. Le fait que le chef du service de la traduction chinoise n'a pas eu à passer un examen n'a pas à entrer en ligne de compte; il avait pris sa retraite avant que la requérante ne forme son recours interne.

14. Comme toutes les autres organisations du système des Nations Unies, la FAO a le devoir de s'assurer que ses fonctionnaires possèdent les plus hautes qualités d'efficacité et de compétence technique. Les arrangements conclus avec le gouvernement chinois et appliqués jusqu'en 1992 empêchaient l'Organisation d'exercer son propre pouvoir d'appréciation pour vérifier le degré de compétence des fonctionnaires chinois recrutés. Le fait qu'il a été mis fin à ces arrangements ne peut qu'être accueilli avec satisfaction, et toutes les anomalies qui découlent encore aujourd'hui d'arrangements antérieurs devraient être corrigées, et non perpétuées.

15. L'Organisation prétend, non pas que les états de services de la requérante aient été insatisfaisants, mais qu'ils ne sauraient prendre le pas sur les résultats des deux examens impartiaux ultérieurs. Le Tribunal accepte cet argument

: ce qui doit compter avant tout, ce sont les résultats des examens, qui constituent une évaluation objective de la capacité de la requérante à correspondre aux exigences du poste et qui sont plus récents que ses rapports d'évaluation. Les résultats de ces examens ayant montré que les aptitudes de la requérante étaient insuffisantes, la décision de ne pas renouveler son contrat était objectivement justifiée. Il n'y avait pas eu d'abus de pouvoir; aucune conclusion erronée n'avait été tirée des faits et aucun fait essentiel n'avait été ignoré. De même, le gouvernement chinois n'avait en aucune façon exercé une quelconque influence sur la décision. A cet égard, cette affaire est différente de celles sur lesquelles portaient les requêtes que le Tribunal a admises dans le jugement 431 (affaire Rosescu), dans lequel il avait considéré qu'un directeur général ne doit pas se plier aveuglément aux désirs de l'Etat avec lequel il a pris contact, et dans le jugement 1249 (affaire Reznikov), dans lequel il avait considéré qu'un directeur général n'a pas à se sentir lié par la position prise par tel ou tel gouvernement.

16. La requérante demande à bénéficier d'arrangements anormaux que la FAO avait conclus avec le gouvernement chinois et qui ne sont pas conformes aux règles de l'Organisation. Elle prétend que la FAO est liée par les procédures de recrutement qu'elle avait suivies à l'époque. Mais si cette anomalie n'avait jamais existé, elle n'aurait peut-être jamais été recrutée. Il n'y a rien de discriminatoire ou d'illégal dans le fait de réviser les procédures. L'Organisation a accordé une faveur au personnel linguistique chinois en n'exigeant pas de ses membres de se présenter à un concours ouvert, mais seulement de passer un examen d'aptitude. Elle n'a donc pas omis de prendre en considération le fait que la requérante avait déjà certains états de service.

17. Bien que la requérante affirme qu'un examen ne constitue pas le meilleur moyen d'évaluer l'aptitude de quelqu'un, c'est en tout cas une méthode objective qui peut être contrôlée ensuite, comme cela a été le cas dans la présente affaire. De toute façon, la requérante n'a pas contesté la tenue des examens.

18. Il n'y a aucune raison de considérer que, comme le soutient la requérante, le seul motif pour lequel l'Organisation n'a pas renouvelé son contrat est le fait qu'elle souhaitait réduire le nombre des traducteurs chinois. Le Tribunal se satisfait des preuves selon lesquelles le contrat de la requérante n'a pas été renouvelé parce que, lors des deux examens, les aptitudes de l'intéressée se sont révélées insuffisantes.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M^{me} Mella Carroll, Juge, M. Mark Fernando, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

(Signé)

Mella Carroll
Mark Fernando
James K. Hugessen

A.B. Gardner