

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire HAGHGOU

Jugement No 421

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Centre international de perfectionnement professionnel et technique (Organisation internationale du Travail), formée par le sieur Haghgou, Mojtaba, le 21 mai 1979, la réponse du Centre en date du 25 septembre 1979, la réplique du requérant du 31 octobre 1979 et la duplique du Centre datée du 20 décembre 1979;

Vu l'article II, paragraphe 2, du Statut du Tribunal et les articles 0.7, 12.1, 13.4 et 13.5 du Statut du personnel du Centre;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le 15 décembre 1978, le Conseil du Centre de perfectionnement professionnel et technique de l'OIT, situé à Turin (Centre de Turin), a décidé de supprimer 52 postes par mesure d'économie, dont celui que le requérant, engagé en 1975, occupait alors au Département de recherche et d'étude. Le 23 février 1979, le requérant fut avisé que s'il s'avérait impossible de lui trouver une autre affectation, son engagement commencé en 1975 ne serait pas renouvelé à son expiration, le 31 mai 1979. Le 1er mars 1979, il fit savoir au président de l'instance interne de recours (le Comité des relations avec le personnel) qu'il avait l'intention de le saisir d'un recours. Le président du comité lui répondit que le comité n'était pas compétent pour connaître de recours dirigés contre une décision de non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée et qu'il devait présenter le recours au Directeur du Centre, ce que le requérant fit le 23 avril 1979 et, n'ayant pas reçu d'autre réponse qu'un accusé de réception, il saisit le Tribunal de céans, le 21 mai 1979, d'un recours dirigé contre la décision de non-renouvellement datée du 23 février 1979.

B. Le requérant, qui est de nationalité iranienne, déclare que les deux seuls fonctionnaires de nationalité iranienne du Centre ont perdu leur emploi du fait de la suppression de leur poste. Il estime que la décision de ne pas renouveler son engagement, alors que celui d'autres collègues a été renouvelé, bien que leur poste eût été aussi aboli, est essentiellement due a) à ses franches critiques à l'égard de la façon dont la direction du Centre a fait face à la situation de crise; b) à de la discrimination contre les ressortissants iraniens. Ce préjugé défavorable à son encontre ressort nettement, selon lui, du fait que le Directeur du Centre a refusé la constitution d'une commission paritaire pour examiner son cas, devant laquelle il aurait pu se défendre. Il ajoute qu'alors que son chef avait déclaré, le 6 mars 1979, que ses services n'étaient plus nécessaires à compter du 6 avril, l'engagement d'un collaborateur titulaire d'un contrat à court terme, le sieur Kheir, a été renouvelé après le 1er avril. Or ce collaborateur est chargé exactement des mêmes fonctions que celles qui étaient les siennes (moniteur de formation sur automobiles). Ayant toujours obtenu des notes professionnelles excellentes, le requérant estime qu'il a été victime d'une mesure sans rapport aucun avec son efficacité, sa compétence ou son ancienneté. De plus, alors que le Centre s'était engagé à faire tous les efforts possibles "d'objectivité, d'équité et d'humanité", il n'a tenu aucun compte de la grave situation en Iran, qui excluait pour le requérant toute possibilité d'y trouver de l'emploi. Le requérant estime que la décision prise n'est pas réellement une décision de non-renouvellement d'engagement (qui ne lui donne droit à aucune indemnité), mais une décision de réduction du personnel (qui lui donnerait droit à une indemnité), car, en tant que non-renouvellement, elle est une décision arbitraire, contraire aux pratiques usuelles en matière de travail, à l'esprit de la recommandation internationale du travail No 119 et à tous les principes de la législation du travail, qui interdisent explicitement le recours au contrat de durée déterminée pour pourvoir les postes de nature permanente. En vertu de l'article 0.7 du Statut du personnel, relatif aux renouvellements successifs, il aurait dû être mis au bénéfice de la disposition 13.5 concernant les réductions de personnel.

C. Le requérant demande à ce qu'il plaise au Tribunal : 1) d'annuler la décision contestée; 2) de sanctionner la violation par le Directeur du Centre des règles concernant les voies de recours internes; 3) d'ordonner le renouvellement de l'engagement à compter du 31 mai 1979; 4) d'inviter le Directeur à transformer le contrat d'engagement en un contrat de durée indéterminée; 5) d'ordonner le paiement des salaires et indemnités depuis le 31 mai 1979; 6) de lui accorder une indemnité au titre du préjudice moral et matériel entraîné par le refus de l'enquête administrative et le non-renouvellement et la non-prolongation de son engagement; 7) de lui allouer une indemnité au titre des frais qu'il a exposés pour sa défense.

D. Bien que le requérant n'ait pas attendu les soixante jours prévus au paragraphe 3 de l'article VII du Statut du Tribunal pour déposer sa requête, le Centre n'en conteste pas la recevabilité, car aucune décision n'a finalement été adressée au requérant en réponse à son recours, même après l'expiration du délai de soixante jours. En ce qui concerne le fond, le Centre répond qu'en vertu du Statut du personnel, il n'était pas astreint à motiver la décision de non-renouvellement de l'engagement du requérant. Il a pourtant estimé nécessaire de lui expliquer que cette décision était dictée par les mesures d'économie ayant entraîné l'abolition d'un certain nombre de postes. D'autre part, le Centre justifie son recours au contrat de durée déterminée par le fait que les moniteurs de formation doivent posséder la langue de leurs élèves. Le requérant était indispensable en raison de sa connaissance du persi lorsque le Centre formait de nombreux jeunes Iraniens. Plus tard, ce besoin n'existait plus. Ainsi, le moniteur ayant les mêmes qualifications que lui, le sieur Kheir, enseigne en langue arabe, que le requérant ne connaît pas. Non seulement le pouvoir d'abolir le poste a été correctement exercé, mais encore les modalités du choix de la personne dont le contrat ne pouvait pas être renouvelé ont été strictement observées. L'argument du requérant selon lequel, après plusieurs renouvellements d'un engagement, un non-renouvellement équivaut à un congédiement ne repose sur aucune base juridique. En particulier, l'article 0.7 du Statut du personnel, concernant la durée des services qui, en cas de titularisation tardive, fait remonter l'ancienneté au début du premier contrat à court terme ou de durée déterminée, est sans rapport avec la question. Les articles 13.4 et 13.5 ont trait aux résiliations des engagements et non pas au non-renouvellement. Le Statut du personnel ne contient aucune disposition prévoyant la saisine d'une commission paritaire en cas de non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée. D'ailleurs, en l'espèce, une telle commission était d'autant moins nécessaire que le cas du requérant a été examiné par un groupe de travail sur les conséquences pour le personnel des mesures d'économie et de réorganisation, et que ce groupe avait une composition paritaire. La seule voie de recours ouverte au requérant était celle de l'article 12.1 du Statut, et c'est en s'y conformant finalement que le requérant a adressé un recours au Directeur par intérim le 23 avril 1979. Enfin, le Centre nie catégoriquement que sa décision ait été influencée en quoi que ce soit par les activités syndicales du requérant ou qu'elle soit entachée de discrimination à l'encontre des Iraniens, et le requérant ne pourrait fournir la moindre preuve de ses allégations à cet égard. En revanche, la preuve inverse existe : elle est fournie par le fait que l'Organisation a pris contact avec six organisations pour tenter de trouver un autre emploi au requérant et qu'elle lui a accordé ensuite deux contrats temporaires qui lui ont assuré une rétribution jusqu'au 30 septembre 1979, date à laquelle il est parti pour le Royaume-Uni afin d'y suivre des études complémentaires. Le Centre conclut, en conséquence, au rejet de la requête en tant que non fondée.

E. Le requérant conteste dans sa réplique que le groupe de travail ait été paritaire, car les délégués du personnel n'ont pas participé à ses délibérations. Le groupe de travail a méconnu le droit du requérant à ce que son cas soit examiné équitablement et a fait montre de parti-pris à son endroit en favorisant une autre personne (le sieur Piva), dont le poste aurait dû être supprimé plutôt que le sien. De plus, le requérant n'a pas été entendu personnellement par le groupe de travail. Le requérant affirme que le Centre a fait fi des garanties les plus élémentaires en mettant fin à l'emploi d'un agent engagé des années auparavant et mis au bénéfice de contrats successifs. Il soutient que lorsque le Centre est amené à ne pas renouveler l'engagement de fonctionnaires qui ont ainsi été employés des années durant, il doit leur appliquer les mêmes règles que celles qui sont prévues pour protéger les titulaires de contrats permanents lorsque leur poste est aboli du fait d'une compression de personnel. Quoi qu'il en soit, puisque le Directeur a jugé nécessaire de charger un groupe de travail d'étudier si c'était l'engagement du sieur Piva ou celui du requérant qui devait être résilié, la décision qu'il a prise ensuite n'était pas seulement une décision de non-renouvellement pour des motifs budgétaires, mais aussi une décision sanctionnant la recommandation du groupe de travail. Par conséquent, les nombreux vices qui ont marqué les délibérations du groupe de travail entachent également la décision contestée. D'autre part, le motif donné par le Centre pour justifier son action, à savoir les connaissances linguistiques des moniteurs de formation, est sans pertinence dans son cas puisqu'il est capable d'enseigner non seulement en iranien, mais aussi en anglais, et même en italien. Il est inexact que le sieur Kheir enseigne en arabe : il enseigne en anglais, comme le requérant aurait pu le faire lui-même. La décision contestée est donc bien entachée d'erreur de droit et de fait, et des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération. Le requérant réaffirme que seules trois personnes ont perdu leur emploi du fait des mesures prétendument d'économie et qu'elles sont toutes de nationalité iranienne, ce qui prouve la discrimination à l'égard de cette nationalité. Enfin,

le requérant considère que les deux brefs contrats qui ont suivi le non-renouvellement de son engagement de durée déterminée et les études qu'il a entreprises depuis lors au Royaume-Uni sont sans rapport avec l'objet du litige. Il maintient en conséquence les sept points des conclusions de sa requête et y ajoute un huitième point, motivé par les éléments de preuve fournis dans la réponse du Centre, par lequel il invite le Tribunal à infliger un blâme au groupe de travail, coupable selon lui de ne pas s'être conformé aux règles de la procédure et d'avoir commis des irrégularités dans l'examen du cas du requérant.

F. Dans sa duplique, le Centre dénie tout fondement aux arguments du requérant, qu'il s'agisse de ses allégations relatives aux prétendues irrégularités du groupe de travail, ou de la discrimination, de la prolongation de l'engagement du sieur Kheir ou encore de la procédure de recours. Le groupe de travail avait une composition paritaire et, en l'absence de règles de quorum, rien ne l'empêchait de poursuivre sa tâche après que ses membres représentant le personnel eurent démissionné. En ce qui concerne le non-renouvellement d'engagement, le groupe de travail n'était pas tenu d'observer les critères fixés par l'article 13.5 b), qui ont trait à la résiliation des contrats en cas d'abolition de poste. Il pouvait déterminer librement ses critères, et c'est ce qu'il a fait, mais en s'inspirant des dispositions de l'article 13.5 b). L'analyse des raisons que le groupe de travail a données à l'appui de sa recommandation en faveur du sieur Piva plutôt que du requérant montre qu'il n'y a eu aucun préjugé de sa part : il a estimé que le sieur Piva l'emportait sur le requérant pour ce qui est de la compétence, de l'efficacité, de la conduite dans le service, de la durée des services, de l'âge et des responsabilités familiales. En ce qui concerne la discrimination, le Centre signale que plusieurs autres agents d'autres nationalités que la nationalité iranienne n'ont pas été réengagés en raison de l'abolition de leur poste, à savoir un Britannique, un Belge et un Cypriot. Un Iranien est encore employé, alors que plusieurs autres nationalités ne sont plus représentées. Pour ce qui est du sieur Kheir, le Centre affirme que, s'il est vrai qu'une faible part de son enseignement est donnée en anglais, la plus large part était et continue d'être en arabe. Enfin, le requérant est mal venu de se plaindre que les voies de recours interne ne lui aient pas été appliquées, d'une part, parce que le Statut du personnel n'autorise pas la saisine d'une commission paritaire en cas de non-renouvellement d'engagement et, d'autre part, parce que le requérant a saisi le Tribunal sans attendre que se fussent écoulés les soixante jours dont le Directeur du Centre disposait pour lui répondre.

CONSIDERE :

Sur la duplique

1. Le Tribunal a pris note de la protestation que le requérant a élevée, le 1er février 1980, contre l'emploi d'une certaine expression dans la duplique, ainsi que de la réponse de l'Organisation à ce sujet en date du 8 février. Le Tribunal n'estime pas approprié d'émettre à ce propos une injonction particulière.

Sur le fond

2. En novembre 1978, des contraintes financières ont obligé l'Organisation à réduire son personnel de manière draconienne. Cela n'est pas contesté. Le Directeur (pour être exact, il était à l'époque directeur par intérim, ce qui est sans conséquence en l'espèce) était habilité, aux termes des articles 13.4 et 13.5 du Statut du personnel, à mettre fin à des engagements si les exigences du service imposaient une réduction de personnel. Il pouvait cependant, dans le cas d'agents au bénéfice d'un engagement renouvelable par année, procéder à la réduction par une méthode plus simple : ne pas renouveler le contrat. Le requérant tombait dans cette catégorie et son engagement expirait le 31 mai 1979; en février 1979, le Directeur a décidé de supprimer son poste et de ne pas renouveler l'engagement. C'est contre cette décision que le requérant s'est pourvu. Elle relevait du pouvoir discrétionnaire et le Tribunal ne peut la censurer que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexacts.

3. Pour comprendre la nature de la requête, il faut examiner tout d'abord comment la décision a été prise. Le 29 novembre 1978, le Directeur a fait savoir, par une note d'information, qu'il constituait un groupe de travail chargé de le conseiller, par l'entremise du Comité des relations avec le personnel, au sujet des conséquences que la décision d'abolir des postes aurait sur les effectifs. Le groupe de travail devait comprendre quatre membres, nommés deux par l'administration et deux par le Comité du Syndicat du personnel. En décembre 1978, la liste des postes à supprimer, au nombre d'une cinquantaine, a été élaborée. Elle comprenait l'un des deux postes de P.2 au Service de la formation des formateurs. Ces postes étaient occupés par le requérant et par un sieur Piva. Le 4 janvier 1979, le groupe de travail s'est réuni pour établir des règles générales afin d'assurer à tous les membres du

personnel un traitement équitable, et il s'est entendu sur les critères à utiliser : compétence, ancienneté, etc. Le 31 janvier, il a été chargé d'examiner diverses questions, dont la dernière était intitulée : "Membres du personnel enseignant (P.2) au Service de la formation des formateurs, à la suite de la suppression d'un poste". Il s'agit certes d'une façon de s'exprimer un peu cryptique, mais l'on s'accorde à admettre que le groupe de travail était invité à examiner qui, du requérant ou du sieur Piva, avait priorité pour le poste qui restait disponible au grade P.2.

4. Le 9 février 1979, les deux membres du Syndicat du personnel appartenant au groupe de travail ont démissionné au motif que, du fait de l'administration, il était impossible de poursuivre la tâche positive qui consistait à éviter des licenciements non acceptés. Il ressort de discussions ultérieures que le Comité du Syndicat du personnel avait pensé ou espéré que le groupe de travail devrait avoir pour mission d'encourager les départs volontaires. Lorsqu'il apprit que la seule tâche de cet organisme était de veiller à l'application correcte des critères retenus pour la sélection des contrats auxquels il serait mis fin, le Comité a décidé qu'il n'avait aucun rôle à jouer au groupe de travail qui pût être utile au personnel.

5. Le jour où les membres désignés par le Syndicat du personnel ont démissionné du groupe de travail, à savoir le 9 février, était précisément celui où cet organisme devait siéger pour étudier le cas du requérant et du sieur Piva. La réunion s'est tenue sans eux et les deux membres désignés par l'administration ont présenté une recommandation en faveur du sieur Piva.

6. Le requérant invoque en premier lieu des vices de procédure dans le cadre du système exposé au paragraphe 2 ci-dessus. A son avis :

1) selon le mandat donné au groupe de travail et mentionné au paragraphe 3 ci-dessus, celui-ci devait suivre les procédures prévues pour les décisions prises en vertu de l'article 13.4 ou de l'article 13.5 du Statut du personnel, ce qu'il n'a pas fait;

2) la démission des membres désignés par le Syndicat du personnel, à la suite de laquelle ils n'ont pas participé à l'établissement de la recommandation du 9 février, invalidait celle-ci;

3) la recommandation n'avait pas été présentée sous une forme appropriée et elle n'était pas signée.

7. A propos de ces moyens la première question est de savoir si le Directeur avait l'obligation de s'en tenir à une forme particulière. Le Statut du personnel ne contient aucune disposition spéciale quant à la façon de prendre la décision de ne pas renouveler un contrat. Contrairement au premier moyen le mandat du groupe de travail ne saurait être interprété, de l'avis du Tribunal, comme obligeant cet organisme à appliquer la procédure prévue pour les cas visés aux articles 13.4 ou 13.5.

8. Le Directeur exerçait donc une faculté qui, si l'on ne prend en considération que le Statut du personnel, n'était assujettie à aucune condition quant à la procédure. Il est toutefois bien entendu que le Directeur peut se soumettre de lui-même à l'obligation d'exercer ses pouvoirs de telle ou telle façon. Pareille obligation peut naître de l'établissement d'une pratique sur laquelle les membres du personnel en viennent à pouvoir compter ou d'une déclaration, par voie de circulaire administrative ou par un autre moyen, précisant que le Directeur se propose d'exercer ses pouvoirs en suivant une procédure spécifiée. Si le Directeur promet, expressément ou implicitement, de n'exercer ses pouvoirs que d'une façon déterminée, il peut s'assujettir à l'obligation de n'agir, du moins temporairement, que de cette manière. Mais le Tribunal n'a pas compétence pour faire respecter une promesse de ce genre à moins qu'elle n'ait visé à porter des effets d'ordre contractuel entre l'Organisation et le requérant; en l'absence d'une violation du Statut du personnel, le Tribunal n'est compétent qu'en cas d'inobservation du contrat. Quant à savoir si une déclaration d'intention du Directeur a ou n'a pas pour objet de porter des effets d'ordre contractuel, il importe de le déterminer dans chaque cas compte tenu des circonstances.

9. La note d'information qui annonçait l'établissement du groupe de travail n'était pas adressée à l'ensemble du personnel et sa distribution a été restreinte. Elle a été envoyée au Comité du Syndicat du personnel, qui avait été consulté au sujet du mandat du groupe de travail et qui, selon la note, l'avait accepté. La constitution d'un groupe de travail était une mesure exceptionnelle due incontestablement au fait que le Directeur devait envisager non pas un seul licenciement, mais bien cinquante, voire davantage. En sus de son obligation usuelle d'être équitable envers chacun, le Directeur était tenu étant donné les circonstances, ce qu'il a d'ailleurs admis sans réserve, de faire preuve d'équité et cela de manière manifeste entre tous les intéressés. Aussi a-t-il naturellement souhaité s'entourer des conseils d'un organisme paritaire, composé de représentants de l'administration et du personnel, qui pourrait

appliquer un critère uniforme et éliminer la nécessité de porter un jugement personnel. Cependant, il aurait été inopportun, de toute évidence, d'atteindre le but en accordant des droits contractuels à l'ensemble du personnel. Le Directeur ne prenait pas une mesure influant sur ses relations avec les membres du personnel en général pour une période de durée indéterminée. Le groupe de travail était un organisme ad hoc, qui n'existerait évidemment que pour peu de temps. Seule une minorité des membres du personnel, ceux qui occupaient un poste figurant sur la liste dont il est question au paragraphe 3 ci-dessus, devait être touchée par ses délibérations. Le Tribunal en conclut que la note d'information n'est pas devenue un élément de la relation contractuelle établie entre l'Organisation et le requérant et que, par conséquent, il n'est pas habilité à examiner une allégation selon laquelle elle n'aurait été respectée. La note peut avoir constitué ou non, entre le Directeur et le Syndicat du personnel, un accord du genre de ceux qui sont régis par le droit du travail, mais, dans l'affirmative, cet accord n'entrerait pas pour autant dans la compétence du Tribunal.

10. Il est donc inutile d'examiner quelle aurait été en droit la situation si, par exemple, le groupe de travail avait été un comité constitué en vertu du Statut du personnel; il n'appartient pas au Tribunal de voir si, dans cette éventualité, l'absence de deux de ses membres eût invalidé son action. Le fait est que le groupe de travail doit être considéré simplement comme un ensemble de quatre personnes dont le Directeur demande ouvertement l'avis; si deux d'entre elles ne sont pas en mesure d'agir, c'est à lui de décider s'il désire recevoir les conseils des deux autres. Il peut les demander sous telle forme qu'il lui plaira et l'absence de signature au bas de la recommandation est absolument sans pertinence.

11. Ainsi donc, le requérant doit mettre en évidence, pour avoir gain de cause, des vices de fond et non pas de forme. Il ne formule aucune allégation à l'encontre du Directeur personnellement, mais il obtiendra satisfaction s'il peut établir que la recommandation qui a servi de base à l'action du Directeur était viciée. Quoiqu'il ne puisse prétendre que la note d'information soit impérative, il peut se servir de ce document à titre d'illustration du comportement que l'on attendait du groupe de travail. Il a critiqué les méthodes et les conclusions de cet organisme, mais il ne fait que manifester son désaccord. Ces critiques ne donnent pas à penser que les membres non démissionnaires n'aient pas cherché à appliquer équitablement les critères prescrits et le Tribunal n'a pas à dire si leur conclusion était correcte ou erronée. Il n'y a absolument rien dans l'allégation qui montrerait que l'un des deux a été partial parce que le sieur Piva et lui étaient tous deux italiens; le Centre a son siège à Turin et la moitié environ de son personnel se compose d'Italiens. Le requérant n'est pas fondé non plus à se plaindre de n'avoir pas été invité à présenter son cas. Rien n'indique que quelqu'un d'autre l'ait été. Le groupe de travail devait simplement appliquer les critères convenus.

12. Le requérant fait valoir que la recommandation sur la base de laquelle le Directeur a agi était viciée en raison du parti pris manifesté à son égard du fait :

- 1) de sa nationalité iranienne;
- 2) des critiques qu'il avait formulées envers l'administration tenue pour responsable de la crise;
- 3) de l'accusation portée contre lui le 8 février 1979 (encore que ses explications aient été acceptées par la suite) d'avoir fraudé à propos d'une demande de remboursement de frais de voyage.

Il n'y a aucune raison de penser que l'un quelconque de ces points, à supposer que les deux membres du groupe de travail en aient eu connaissance, ait influé sur leur conclusion de quelque manière que ce soit.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 3 septembre 2008.