

QUATRE-VINGT-SEPTIÈME SESSION

Affaire Goode

Jugement No 1881

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Jeffrey Harold Goode le 30 juillet 1998, la réponse de l'OIT en date du 29 septembre, le mémoire en réplique du requérant du 3 novembre 1998, la duplique de l'Organisation datée du 15 janvier 1999, les écritures supplémentaires du requérant en date du 29 janvier et les observations de l'OIT à leur sujet du 4 mai 1999;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant des Etats-Unis né en 1954, est entré au service du Bureau international du Travail, secrétariat de l'OIT, le 15 décembre 1996, au bureau de correspondance de Washington. A partir du 13 janvier 1997, il a été affecté au siège de l'OIT à Genève, en tant qu'attaché principal de recherche en économie du travail, de grade P.4, au Service des conditions de travail et des activités de bien-être. Les deux premières années de son engagement, qui était initialement d'une année, étaient une période de stage conformément à l'article 5.1 du Statut du personnel. Le requérant était responsable d'un projet de recherche sur les relations entre temps de travail et emploi qui devait faire l'objet d'une publication à l'été 1998.

Le 5 septembre 1997, la supérieure hiérarchique du requérant, chef du Service, remplit le premier rapport d'évaluation de son travail, couvrant la période du 15 décembre 1996 au 31 août 1997. Elle estimait que ce travail n'était pas satisfaisant en terme de quantité et de qualité et reprochait au requérant de ne pas avoir fait preuve «de l'initiative et des qualités de recherche attendues». Le requérant signa ce rapport le 10 septembre en y joignant ses commentaires. Il réfutait les allégations de sa supérieure hiérarchique et l'accusait de diriger le service de manière autocratique et d'être hostile à son égard. Le supérieur hiérarchique au deuxième degré du requérant, le directeur du Département des conditions et du milieu de travail, visa ce rapport le 19 septembre, approuvant l'appréciation qui avait été faite du travail du requérant. Le même jour, il le transmet au Comité des rapports.

A la demande du Comité des rapports, le directeur du Département émit, le 8 octobre 1997, la recommandation suivante : «Etant donné son travail pendant la période prise en compte, il est clair que M. Goode n'est pas apte à l'accomplissement efficace du travail du Service». Le requérant fut également entendu par le Comité qui, dans un avis en date du 12 novembre 1997, conclut que la qualité et la quantité du travail fourni par le requérant n'étaient pas suffisantes pour recommander le renouvellement de son contrat. Par minute en date du 11 décembre 1997, le chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières informa le requérant que le Directeur général avait décidé de suivre la recommandation du Comité des rapports. Cependant, pour permettre au requérant et à sa famille de prendre les dispositions nécessaires, il faisait droit à sa demande de prolongation de contrat jusqu'au 31 juillet 1998.

Le 9 février 1998, le requérant introduisit une réclamation au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel contre la décision de non-renouvellement de son contrat. Il relevait plusieurs erreurs viciant la procédure d'évaluation de son travail et, notamment, que la période couverte par l'évaluation était inférieure à neuf mois. Par lettre du 6 mars, la directrice du Département du personnel informa le requérant que le Directeur général avait demandé au Comité de prendre en considération les points soulevés dans la réclamation et de confirmer, ou d'infirmier, l'avis qu'il avait émis. A la demande du Comité, la supérieure hiérarchique du

requérant procéda à l'évaluation de son travail pour le mois de septembre 1997 ainsi qu'à celle d'un projet de texte devant constituer le deuxième chapitre de la publication sur le temps de travail. Elle maintint sa précédente évaluation. Le 23 avril 1998, le Comité, ayant examiné le nouveau rapport et les observations du requérant sur celui-ci, réitéra ses conclusions et sa recommandation.

Le requérant reçut copie de cet avis le 28 avril et présenta ses observations le 11 mai. Par lettre datée du 29 mai 1998, qui constitue la décision attaquée, la directrice du Département du personnel informa le requérant de la décision définitive du Directeur général de confirmer le non-renouvellement de son contrat.

B. Le requérant soutient que, selon les articles 5.1 et 5.5 du Statut du personnel, la période de stage est de deux ans et l'évaluation de travail en fin de stage doit avoir lieu après dix-huit mois de service. Cette évaluation est précédée, selon l'article 6.7.3, d'une première évaluation effectuée après neuf mois de service. Or, la décision de mettre fin à son emploi était fondée sur seulement huit mois et demi de service. De plus, l'OIT, en violation de la jurisprudence du Tribunal de céans, ne lui a pas donné l'occasion de s'améliorer et a mis fin à son engagement alors que sa chef l'avait assuré, lors du recrutement, que la période de stage n'était qu'une formalité.

Il dénonce la mauvaise foi de sa supérieure hiérarchique. Elle aurait avancé la date à laquelle était due une partie de son travail dans le seul but de l'empêcher de respecter les délais et aurait délibérément tronqué la période à évaluer pour exclure de son rapport d'évaluation certaines des tâches qui lui avaient été confiées et qu'il avait effectuées. Sa seconde évaluation, portant sur le travail de septembre 1997, équivaudrait à des «représailles» pour le punir d'avoir introduit une réclamation.

Le requérant affirme que le Comité des rapports s'est prononcé sur la base d'une appréciation, émise le 8 octobre 1997 par le directeur du Département, qui n'était pas une recommandation en bonne et due forme. Le Comité aurait commis plusieurs erreurs de fait, notamment en indiquant dans son avis que le requérant n'avait pas commencé à travailler sur le deuxième chapitre de la publication. Il fait observer que ses chefs hiérarchiques ont soumis son projet de chapitre à des tiers, sans aucune autre information, et se plaint que leurs commentaires aient été soumis au Comité des rapports.

Il soutient que l'attitude de l'OIT lui a causé un préjudice financier important, a nui à sa santé et à celle de sa femme et a porté atteinte à sa réputation, notamment auprès de son ancien employeur.

Le requérant demande : 1) l'annulation de la décision attaquée; 2) le retrait du rapport d'évaluation, de l'avis du Comité des rapports et de tout document relatif à l'appréciation de ses services de son dossier personnel; 3) sa réintégration en tant que fonctionnaire stagiaire et le versement de ses traitements et indemnités depuis le 1^{er} août 1998 ou, à défaut, le versement de deux années de traitements et indemnités; 4) l'octroi de 30 680 dollars des Etats-Unis en compensation des frais directement engendrés par son retour prématuré aux Etats-Unis; et 5) une année de traitements et indemnités à titre de dommages-intérêts.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient, à titre principal, que les décisions relatives à l'évaluation des services, de même que les décisions de renouvellement de contrats, relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général et que le Tribunal n'exerce à leur égard qu'un contrôle limité.

Par ailleurs, l'OIT fait valoir l'absence de preuves concernant la mauvaise foi de la supérieure hiérarchique du requérant et explique que celle-ci n'aurait pu donner aucune assurance quant à la nature de la période de stage. Elle estime que l'appréciation du directeur du Département était suffisamment explicite pour que le Comité des rapports puisse rendre son avis. Quant aux observations de tiers sur son travail, elles n'ont pas fait partie de la procédure d'évaluation et démontrent l'objectivité des supérieurs hiérarchiques. Enfin, si la jurisprudence du Tribunal prescrit bien que la période de stage doit permettre au fonctionnaire de s'améliorer, elle n'oblige pas une organisation à renouveler le contrat d'un fonctionnaire qui, après un an de stage, est jugé incapable de s'acquitter des fonctions afférentes à son poste.

L'Organisation soutient que la quatrième conclusion du requérant est irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours interne et qu'il n'a aucun droit à être réintégré.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que l'Organisation avait l'obligation juridique et morale de lui accorder deux ans pour faire ses preuves. A ses yeux, les erreurs et le parti pris dans l'évaluation de son

travail sont suffisamment documentés pour permettre au Tribunal de prononcer l'annulation de la décision attaquée. De plus, le guide d'utilisation du système de l'OIT pour le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation et la présentation de rapports prévoit que les plans de travail doivent être établis avant le 31 janvier de chaque année alors que le sien, utilisé pour évaluer son travail du 15 décembre 1996 au 31 août 1997, n'a été approuvé que le 3 juillet 1997.

Il dénonce la mauvaise foi de l'OIT qui a joint à sa réponse des minutes qui avaient été retirées d'un commun accord. Il produit des documents tendant à démontrer que les piètres qualités de gestionnaire de sa supérieure hiérarchique avaient suscité de nombreux griefs de la part des membres du service et que le Syndicat du personnel en avait été saisi.

Le requérant soutient que seuls le fonctionnaire concerné et ses supérieurs hiérarchiques directs sont autorisés à prendre part au processus d'évaluation du travail. Le recours à des tiers, dont le chef de service a repris les appréciations mot pour mot sans même les citer, constitue un vice de procédure. Il ajoute que sa carrière suffit à mettre en doute l'allégation selon laquelle il aurait été incapable de s'acquitter des fonctions d'économiste principal.

E. Dans sa duplique, l'OIT conteste que le requérant avait droit à un engagement de deux ans. Elle fait valoir que s'il existait des erreurs dans la première évaluation du travail, il y a été remédié par une seconde évaluation. La défenderesse explique qu'elle a produit les minutes qui avaient été retirées pour démontrer que le requérant savait bien ce que l'on attendait de lui.

F. Dans des écritures supplémentaires, le requérant prétend qu'une minute que sa supérieure hiérarchique avait adressée au Comité des rapports le 2 mars 1998, et que la défenderesse a produit dans sa duplique, n'a jamais été portée à sa connaissance. Or cette minute est diffamatoire et contient de fausses allégations en ce qu'elle indique qu'il avait transmis sa réclamation au Comité. Cela représente, à ses yeux, une violation des procédures du Comité et prouve que sa chef a tenté de manipuler ce dernier.

Il estime que la duplique démontre un parti pris de l'Organisation à son égard et est insultante. Il demande qu'elle retire ses propos et attend ses excuses.

G. Dans ses observations sur les écritures supplémentaires du requérant, l'OIT soutient qu'elle a produit ladite minute pour démontrer que tout manque de retenue de la chef du Service des conditions de travail et des activités de bien-être était intervenu, non pas dans le cadre de ses fonctions de supérieure hiérarchique, mais en réaction aux propos diffamatoires à son encontre lors de la procédure de recours interne.

L'Organisation reconnaît que le requérant n'avait pas soumis sa réclamation au Comité des rapports mais fait observer que ce dernier devait pouvoir l'examiner puisque cette réclamation mettait en cause ses premières conclusions. Cependant, les critiques de la chef du requérant n'ayant pas de rapport avec la qualité de son travail pendant la période considérée, il n'y avait pas de raison de recueillir l'opinion de ce dernier à leur sujet.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été engagé le 15 décembre 1996 en qualité d'attaché principal de recherche. A partir du 13 janvier 1997, il a été affecté à Genève. Conformément à l'article pertinent du Statut du personnel, les deux premières années de son engagement, qui, initialement, était de un an, constituaient une période de stage.

2. La première évaluation du travail d'un fonctionnaire effectuant un stage est censée avoir lieu neuf mois après son engagement. En fait, dans le cas du requérant, la date effective de son premier rapport d'évaluation a été le 31 août 1997, soit tout juste huit mois et demi après son engagement. Ce rapport, rédigé par la supérieure hiérarchique directe de l'intéressé, était extrêmement défavorable. Après avoir été examiné par le directeur du Département et par le Comité des rapports (composé de hauts fonctionnaires chargés de conseiller le Directeur général sur ces questions), il a été transmis au Directeur général qui a décidé, le 11 décembre 1997, que le contrat du requérant, qui devait à l'origine expirer le 14 décembre 1997, ne serait prolongé que jusqu'au 31 juillet 1998 au lieu d'être renouvelé pour que l'intéressé puisse accomplir sa période de stage normale de deux ans.

3. Le 9 février 1998, le requérant a introduit auprès du Directeur général une réclamation dans laquelle il

contestait la décision de ne pas renouveler son contrat pour la période habituelle d'un an, en critiquant à la fois la procédure suivie et les motifs de la décision. Il prétendait par ailleurs qu'il y a eu abus de pouvoir et traitement inéquitable de la part de sa supérieure hiérarchique, auteur du rapport d'évaluation original défavorable. Le Tribunal considère que cette partie de la réclamation comporte une allégation selon laquelle la supérieure hiérarchique du requérant a fait preuve de partialité à son égard.

4. La réclamation comprenait deux parties. La directrice du Département du personnel a fait savoir au requérant, par lettre datée du 6 mars 1998, que le Directeur général avait demandé au Comité des rapports d'examiner, à la lumière d'une nouvelle enquête et d'une nouvelle prise en considération des autres documents pertinents, à la fois son rapport et la procédure ayant conduit à la décision initiale de ne pas prolonger son contrat au-delà du 31 juillet 1998. Après avoir reçu le rapport du Comité, le Directeur général déciderait soit de renouveler le contrat du requérant jusqu'à la fin de la période de stage normale de deux ans, soit de confirmer la date d'expiration de ce contrat, à savoir le 31 juillet 1998.

5. L'examen de la partie de la réclamation portant des accusations d'abus de pouvoir et de traitement inéquitable de la part de la supérieure du requérant a été reporté, afin, selon la lettre du 6 mars 1998, qu'il puisse également avoir lieu après réception du rapport du Comité des rapports.

6. Le Comité des rapports a procédé à l'enquête demandée par le Directeur général. Il a sollicité et obtenu un nouveau rapport d'évaluation et d'autres informations concernant le travail et la productivité du requérant. Il a examiné et évalué lui-même une partie importante et essentielle du travail de l'intéressé. Le requérant et ses supérieurs lui avaient communiqué des observations. Après avoir dûment délibéré, il a fait savoir au Directeur général que «les éléments supplémentaires dont [il] avait pris connaissance n'étaient pas suffisants pour [le] faire changer d'avis» et qu'il n'était pas en mesure de recommander une prolongation du contrat du requérant. Le rapport du Comité, daté du 23 avril 1998, a été soumis au requérant pour observations, qu'il a présentées et qui ont été transmises, avec le rapport lui-même, au Directeur général. Ce dernier, par une décision datée du 29 mai 1998, a confirmé le non-renouvellement de l'engagement de l'intéressé. Telle est la décision attaquée.

7. Malgré les termes de la lettre du 6 mars 1998 susmentionnée, il ne semble pas qu'il ait été donné suite à la seconde partie de la réclamation du requérant auprès du Directeur général. L'Organisation et l'intéressé lui-même indiquent tous deux que cette partie-là est toujours en cours d'examen.

8. Dans la requête qu'il a formée auprès du Tribunal, l'intéressé attaque la décision du Directeur général en invoquant aussi bien des questions de fond que des questions de procédure. Il affirme notamment que l'Organisation n'a pas respecté certaines dispositions du Statut du personnel relatives à la période de stage. Il prétend avoir fait l'objet d'un traitement injuste de la part de sa supérieure hiérarchique et conteste le contenu aussi bien du rapport d'évaluation initial que de la nouvelle évaluation effectuée en mars 1998, sur laquelle s'est basé le Comité pour rédiger son rapport.

9. De son côté, l'Organisation considère que la seule question en jeu est la décision de ne pas renouveler le contrat original d'un an du requérant. Elle fait valoir, à juste titre, que l'intéressé n'avait aucune garantie d'être employé pendant deux ans et que le fait que la période de stage soit de deux ans n'impliquait absolument pas de garantie de ce type. Elle replace par conséquent la question dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire de renouveler ou non le contrat d'un fonctionnaire à la date de son expiration. Sur cette base, elle estime que la plupart des arguments avancés par le requérant sont sans pertinence.

10. Cette position est beaucoup trop tranchée. Même si la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant pour une année supplémentaire relève exclusivement du pouvoir d'appréciation de l'Organisation, elle serait susceptible d'être censurée par le Tribunal s'il était prouvé qu'il y avait eu une irrégularité de procédure ou que ladite décision résultait d'un abus de pouvoir ou d'un parti pris personnel. Or, ce sont là, précisément, les allégations que le requérant a portées à l'encontre de sa supérieure et au sujet desquelles l'Organisation déclare qu'elle ne peut pas se prononcer du fait qu'elle est encore en train de les examiner.

11. La supérieure hiérarchique du requérant a été l'auteur principal à la fois du rapport d'évaluation initial du 5 septembre 1997 et du rapport révisé de mars 1998. S'il s'avérait qu'elle a commis un abus de pouvoir ou qu'elle a agi sur la base d'un parti pris à l'encontre du requérant, son rôle déterminant dans la décision finale de ne pas renouveler le contrat est tel que cette décision elle-même pourrait être censurée sur cette

base.

12. L'Organisation limite son moyen sur la question du parti pris personnel à une simple assertion selon laquelle rien ne prouve ce qu'avance le requérant. Elle fait valoir que les termes employés par la supérieure hiérarchique dans ses différentes communications au sujet du requérant ont en général été modérés et strictement professionnels.

13. Or les pièces du dossier ne vont pas dans le sens de cette affirmation. Dans un document au moins -- une note adressée au Comité des rapports et datée du 2 mars 1998 --, la supérieure hiérarchique utilise des termes particulièrement vifs pour décrire les allégations du requérant.⁽¹⁾ La question du parti pris personnel risque, bien entendu, d'avoir une portée beaucoup plus générale que celle de savoir si la supérieure du requérant a été polie ou non. En fait, le Tribunal n'est tout simplement pas en mesure de se prononcer à ce sujet, car aucune des deux parties n'a pleinement développé ce moyen.

14. Le Tribunal déplore cette situation. L'Organisation a eu tort de traiter la réclamation du requérant d'une manière telle que cela revient à la diviser en deux parties logiquement inséparables. Il aurait été très onéreux et gênant que le Tribunal se voie contraint de reporter l'examen de cette question à sa session suivante afin que les parties puissent achever la présentation de leurs moyens.

15. En l'occurrence, cela ne sera cependant pas nécessaire. Comme indiqué ci-dessus, parmi les documents produits se trouve une note du 2 mars 1998 adressée au Comité des rapports par la supérieure du requérant. Cette note est rédigée dans des termes extrêmement peu flatteurs et très tendancieux à l'égard du requérant. Elle n'a été produite par l'Organisation, dans le présent dossier, qu'en janvier 1999, au moment où l'OIT a déposé sa duplique.

16. Juste après avoir reçu la duplique, le requérant a sollicité du Tribunal l'autorisation de produire des écritures supplémentaires. Cette autorisation a été accordée et l'Organisation a elle aussi eu le droit d'y répondre. Ces nouvelles écritures ont à présent été reçues.

17. Le requérant prétend -- et l'Organisation ne le nie pas -- que la note du 2 mars 1998 adressée au Comité des rapports ne lui avait été ni présentée ni envoyée avant le dépôt de la duplique de l'OIT.

18. Cela constitue une violation manifeste des règles de justice naturelle. La note en question précède de très peu le réexamen complet, par le Comité des rapports, de l'évaluation du travail du requérant. Le rapport du Comité qui en est résulté est celui-là même sur lequel le Directeur général s'est basé pour prendre sa décision définitive, que l'intéressé attaque dans la présente requête.

19. Il a été à la fois extrêmement préjudiciable au requérant et erroné que sa supérieure ait seule eu la possibilité de présenter des observations au Comité des rapports, surtout à ce moment particulièrement critique. Le Comité a eu tort lui aussi de ne pas avoir communiqué la minute en question au requérant, afin de l'inviter à présenter ses observations.

20. L'Organisation fait valoir que les observations peu flatteuses que la supérieure hiérarchique du requérant a faites au sujet de ce dernier devant le Comité des rapports «n'avaient rien à voir avec la qualité de son travail pendant la période examinée par le Comité». Or, même si cela était vrai, cet argument porte à faux. Les observations entachées de parti pris, présentées devant un organe qui fait des recommandations à l'autorité investie du pouvoir de décision par l'une des parties à un litige, n'ont souvent rien à voir avec la question de fond qu'il s'agit de régler. Elles n'en sont pas moins préjudiciables à l'intéressé. Lorsque de telles observations sont faites, il faut que celui-ci ait la possibilité d'y répondre. N'ayant pas offert cette possibilité au requérant, le Comité des rapports a manqué à son devoir d'équité.

21. Le rapport du Comité ayant été vicié, la décision du Directeur général basée sur ce rapport n'est pas valide et doit être annulée.

22. Le requérant a le droit de percevoir son traitement et ses prestations pour la période du 1^{er} août 1998 au 15 décembre 1998, date à laquelle son contrat aurait dû expirer à la fin d'une période de stage normale, déduction faite du montant de ses éventuels revenus professionnels pendant cette même période.

23. Pour l'instant, le requérant n'a en revanche pas droit à des dommages-intérêts pour tort moral. Lorsque la question du parti pris aura été réglée -- si elle l'est -- et si le Tribunal en est saisi, la décision concernant des dommages-intérêts pour tort moral sera prise à ce moment-là.

24. Compte tenu de cette conclusion et du fait que les autres moyens du requérant ne lui seraient pas davantage favorables, lesdits moyens ne sont pas retenus.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.

2. L'Organisation versera au requérant son traitement et ses allocations pour la période du 1^{er} août 1998 au 15 décembre 1998, déduction faite du montant de tout revenu professionnel perçu pendant cette période.

3. Toutes autres demandes du requérant sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

(Signé)

**Michel Gentot
Mella Carroll
James K. Hugessen**

Catherine Comtet

1. Le requérant cite, sans toutefois le produire, un autre document rédigé par sa supérieure hiérarchique, après qu'il eut attaqué la décision du Directeur général, et qui contient le même type d'hyperboles.