

CINQUANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire RUDIN (No 3)

Jugement No 630

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mlle Hélène Rudin le 27 octobre 1983 et régularisée le 30 novembre, la réponse de l'OIT en date du 9 mars 1984, la réplique de la requérante du 31 mai et la duplique de l'OIT datée du 31 août 1984;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 6.7, 13.1 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

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 suivants :

A. La requérante, ressortissante suisse, est employée au BIT depuis 1962; des informations sur sa carrière et sur ses deux premières requêtes figurent dans les jugements Nos 377 et 405. A partir de novembre 1973, elle a travaillé au Département de l'édition et des documents, en qualité de fonctionnaire chargée de la planification; dès le 13 novembre 1978, elle remplit, dans le même département, les fonctions d'assistante du chef du Service des documents, unité désignée par l'abréviation DOC. Elle était notamment chargée d'établir des propositions de programme et de "suivre" les travaux et le financement du service : elle a le grade G.7. Les rapports d'évaluation du travail pour les années 1977-78, 1978-79 et 1979-80 donnèrent lieu à de longs retards. Elle contesta que le chef de DOC fût en droit de remplir les formules, qu'elle ne retourna pas. Dans une note du 31 juillet 1981, M. Longerich, qui était alors son chef responsable, résuma l'appréciation du travail par le terme "passable" et dit que Mlle Rudin, se préoccupant avant tout de ses doléances, avait "laissé son jugement s'obnubiler". Elle présenta des objections de forme et de fond au sujet des rapports dans des notes datées des 26 octobre 1981, 22 novembre 1982 et 2 décembre 1982. Entre-temps, un ressortissant suisse, M. Petitpierre, avait été placé le 14 septembre 1981 à la tête de DOC. Le 12 octobre, il informa la requérante qu'il ne lui donnerait plus de travail. La date d'établissement du rapport pour 1980-81 arriva et l'intéressée reçut le projet au début de décembre 1981. En annexe au rapport figurait une lettre du 1er décembre dans laquelle M. Longerich, qui avait été son chef pendant une bonne partie de la période faisant l'objet du rapport, répétait ses critiques. Les commentaires de M. Petitpierre n'étaient pas plus favorables : il la jugeait prolix, lente et négative et qualifiait lui aussi son travail de "passable". Il concluait en disant "Je ne lui demanderai plus de m'aider en matière de programme et de budget." La requérante joignit au rapport ses commentaires en date du 8 décembre 1981. Le 6 avril 1982, elle présenta, aux termes de l'article 13.1 du Statut du personnel, une demande de réexamen de "toute la situation [la] concernant", puis, le 20 mai, elle eut un entretien avec le chef du Service de la politique du personnel (P/POL). Selon une note de celui-ci datée du 24 juin, elle lui avait dit n'avoir aucun travail à faire et désirer un nouvel emploi de programmation dans le département au grade P.3, ou ailleurs au grade P.4, avec effet rétroactif à compter de 1974. Il lui offrit une affectation de courte durée au Bureau de programmation et de gestion, toujours au grade G.7. Cette affectation dura deux mois. C'est à peu près à ce moment que débuta un long échange de communications au sujet de ses divers griefs. Le chef de P/POL déclarant, par sa note en date du 8 décembre 1982 que la poursuite de cette correspondance était sans objet. Dans le rapport pour 1981-82, que M. Petitpierre signa le 11 janvier 1983, il déclarait qu'il ne lui avait pas donné de travail et qu'il ne formulait pas d'appréciation. Elle joignit ses commentaires à cet égard dans une note du 19 janvier. Le 3 juin 1983, elle présenta une réclamation au Directeur général en vertu de l'article 13.2, en alléguant que les appréciations de M. Petitpierre étaient inéquitables et mal fondées et qu'aucun travail approprié ne lui était confié. Par une note du 2 août 1983, qui constitue la décision attaquée, le chef du personnel l'informa que ses demandes étaient rejetées en tant que tardives, et partant irrecevables.

B. La requérante s'attache à réfuter les objections de l'OIT quant à la recevabilité de ses conclusions. Du moment que la requérante a régulièrement fait l'objet d'un traitement injustifié, elle peut, à son avis, soulever en tout temps une protestation. Il est erroné de dire que ses rapports pour 1980-81 et pour 1981-82 ne peuvent plus être contestés parce qu'elle y avait joint des commentaires. La procédure de réclamation prévue à l'article 13 a pour but de

garantir les droits du fonctionnaire et elle a respecté les délais fixés dans cette disposition. Sur le fond, elle retrace les faits et développe ses accusations de traitement arbitraire et injuste. En dépit de sa connaissance reconnue des questions de programme et de budget, M. Petitpierre décidait, un mois seulement après avoir repris le service DOC, de ne plus lui donner de travail. Ne connaissant pas le pourquoi de cette décision, elle n'a jamais pu se défendre. Le BIT ne lui a pas témoigné la considération qu'elle méritait. Il appartient au Département du personnel, et non pas au chef de DOC qui a outrepassé ses pouvoirs, de décider si l'intérêt de l'Organisation veut qu'il ait un assistant et si elle est apte à remplir le poste. Elle ne peut user de ses connaissances professionnelles et son oisiveté est humiliante. Elle demande une indemnité en réparation du tort moral subi, ainsi que le remboursement de ses dépens.

C. L'OIT répond que la version de la requérante est tendancieuse. Elle expose sa version des faits en ajoutant que pour obtenir le transfert de la requérante, M. Petitpierre avait offert en 1982 ses services et son poste pour trois ans, mais que personne n'accepta cette offre. L'Organisation soutient que la requête est irrecevable : 1) La procédure établie à l'article 6.7 du Statut du personnel pour l'évaluation du travail exclut une réclamation en vertu de l'article 13.2. Le rapport de l'intéressée pour 1980-81 étant devenu définitif en 1982, elle n'a pas saisi le Tribunal en temps opportun. 2) Le rapport pour 1981-82 n'a pas ouvert un nouveau dé'ai. Comme elle n'avait accompli aucun travail, il était impossible de formuler une nouvelle évaluation; en outre, le rapport lui fut retourné le 18 juillet 1983 et, de nouveau, elle ne s'est pas pourvue en temps opportun. 3) Elle n'a pas formé de recours interne dans les délais contre la décision de ne lui confier aucun travail. Cette décision a été prise le 12 octobre 1981; cependant, elle attendit le 6 avril 1982 pour la contester en vertu de l'article 13. De surcroît, c'est elle seule, et non pas M. Petitpierre, qui est à blâmer si elle reste inactive. Sur le fond, l'OIT rejette les allégations de la requérante. 1) M. Petitpierre lui a amplement expliqué pourquoi il ne lui donnait pas de travail. 2) Son attitude, très proche d'ailleurs de celle des autres chefs responsables de la requérante, ne fut ni partielle, ni arbitraire. 3) Il n'a pas outrepassé ses pouvoirs; il a simplement pensé qu'elle pourrait être mieux employée ailleurs et suggéré au Département du personnel qu'un transfert serait dans l'intérêt du Bureau. 4) Il n'a été porté atteinte ni au grade ni au traitement de l'intéressée. 5) Elle n'a pas été humiliée et c'est sa tactique d'obstruction qui a gêné sa carrière. Tout bien considéré, l'OIT a été indulgente.

D. Dans sa réplique, la requérante conteste de nombreux points qu'elle juge déformés et malveillants dans les faits tels qu'ils sont exposés par l'OIT. Elle relève que la défenderesse n'a essayé de lui trouver une nouvelle affectation qu'après l'avoir maintenue désœuvrée pendant près d'une année et que ses efforts n'ont guère duré. Sur la recevabilité, la requérante affirme qu'il y a des liens inextricables entre les rapports d'évaluation et le fait qu'on ne lui a donné aucun travail; il lui était donc loisible de présenter une réclamation globale en vertu de l'article 13, et elle a d'ailleurs recouru dans les délais. Le rapport pour 1981-82 formulait une appréciation qu'elle pouvait attaquer même si elle était semblable à celle de l'année précédente. Elle développe son argumentation quant au fond. Elle maintient la totalité de ses conclusions en alléguant à nouveau qu'elle a été victime d'un traitement inéquitable de la part d'un supérieur et que sa carrière et sa réputation ont subi de ce fait un préjudice grave et irrévocable.

E. Dans sa duplique, l'OIT rejette toute accusation de malveillance ou de déformation dans son exposé des faits, sur lesquels elle revient. Elle soutient que la requérante n'a jamais témoigné d'intérêt pour une mutation; qu'elle s'est plainte simplement de ne pas obtenir un poste de grade plus élevé. L'OIT développe son argumentation tendant à montrer que les conclusions relatives aux rapports pour 1980-81 et pour 1981-82, ainsi qu'au maintien de la requérante dans le désœuvrement, sont irrecevables et elle affirme que la réplique, qui déforme les faits dans une tentative de convaincre le Tribunal du contraire, n'apporte aucun argument juridiquement fondé. L'OIT développe aussi ses arguments quant au fond, en ajoutant que la requérante a cherché plus à assouvir un désir de revanche qu'à sortir de son oisiveté et qu'elle s'exposait ainsi au risque de se voir appliquer dans leur rigueur les dispositions du Statut du personnel.

CONSIDERE :

1. Dans ses conclusions enregistrées au greffe du Tribunal le 27 octobre 1983, la requérante déclare attaquer une décision du chef du Département du personnel du Bureau international du Travail en date du 2 août 1983 et demande au Tribunal de constater qu'elle a fait l'objet d'un traitement injustifié et inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur. En conséquence, elle réclame à titre principal une équitable indemnité en réparation du tort moral qu'elle a subi.

La décision attaquée du 2 août 1983 répond à une réclamation du 3 juin 1983.

2. Avant tout, le Tribunal doit fixer la portée du litige que les deux parties n'ont pas contribué à éclaircir, ainsi qu'il arrive trop souvent lorsque les antagonismes se développent pendant une longue durée.

L'OIT a vu dans la réclamation du 3 juin 1983 deux conclusions distinctes, l'une dirigée contre l'appréciation du travail de la requérante telle qu'elle résultait du rapport annuel de notation 1980-81, l'autre relative à son affectation administrative.

Ce sont les conclusions, et elles seules, qui fixent la portée du litige. Or celles-ci sont claires. La requérante demande une indemnité pour tort moral résultant d'un "traitement injustifié et inéquitable". A l'appui de sa thèse elle invoque deux éléments : l'attitude de l'OIT lors de l'établissement de la notation 1980-81, l'attitude de ses chefs hiérarchiques qui ne lui ont donné aucun travail à exécuter à partir d'octobre 1981.

3. Il convient de tirer les conséquences de ces constatations.

En premier lieu, la requérante ne demandant pas l'annulation de la notation 1980-81, il est inutile de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par l'OIT et tirée de la tardiveté de telles conclusions.

En second lieu, la requérante expose que le traitement dont elle se plaint résulte de la durée pendant laquelle elle n'a eu aucune attribution effective. Dans ces circonstances, le point de départ du délai de recours n'a pas pour origine le jour où le chef hiérarchique de la requérante lui a retiré ses fonctions tout en lui conservant son poste. Le préjudice n'a pu naître que de la durée de cette position.

Ainsi la requérante n'était pas forclosée lorsqu'après une longue période d'inactivité elle a demandé au Directeur général, puis au Tribunal de réparer le préjudice qu'elle estimait avoir subi.

La requête est donc recevable.

4. La requérante expose que c'est au mois d'octobre 1981 que son chef de service lui a notifié sa décision de lui retirer l'essentiel de ses fonctions. Elle a certes continué à percevoir son traitement, mais à partir de cette époque, sa présence au bureau avait un caractère formel, sauf pendant un court intérim de deux mois en 1982 où elle a été affectée à un autre service.

L'OIT ne conteste pas ces faits, qui doivent être tenus pour établis. Mais elle soutient que si la requérante s'est trouvée pratiquement privée de travail, "c'est autant, sinon davantage de son propre fait que de la décision de son chef de service de faire effectuer d'une autre manière les tâches qui lui étaient confiées". Elle aurait refusé d'accepter un autre poste dans son service et de solliciter un autre poste dans un autre service. Par ailleurs, les efforts du Département du personnel pour lui attribuer un autre poste auraient échoué en grande partie en raison de la réputation qu'elle s'était acquise. L'OIT invoque également ses nombreuses absences en congé de maladie.

5. Les droits et les devoirs des fonctionnaires internationaux ne sont pas fixés d'une manière exhaustive par les statuts du personnel. La part de la coutume qui ne fait qu'appliquer des principes généraux que l'on retrouve dans la plupart des législations nationales est importante. C'est ainsi qu'ont été dégagés le principe du droit au traitement après service fait, celui du droit d'association, celui du respect des droits acquis, celui de l'égalité de traitement.

Au nombre de ces principes, il convient d'admettre le droit pour tout agent qui a été incorporé dans une organisation d'être placé dans une situation régulière. Cela signifie que l'agent doit recevoir un poste et exécuter les tâches qui sont affectées à cet emploi.

L'application de ce principe n'a pas pour effet de priver les chefs de service de leurs pouvoirs légitimes. L'affectation des agents se fait en fonction des nécessités du service qui peuvent conduire à retirer à un agent certaines de ses attributions ou à l'affecter à des tâches qui ne correspondent pas exactement à ses goûts et même à ses aptitudes. Le chef hiérarchique a également le droit de demander la mutation de l'agent dans une autre division. Mais tant qu'un agent est affecté à un service, le responsable du service doit faire en sorte que cet agent reçoive des attributions réelles. Ce n'est que dans le cas où le comportement de l'intéressé rend la situation intolérable qu'il peut être envisagé, sous le contrôle du juge, de le priver de toute fonction. Il en est de même si des fautes graves sont commises par un agent. Mais dans ce dernier cas, une disposition est prévue par les statuts : c'est la suspension avec traitement pendant la durée d'une enquête administrative.

6. Les difficultés qui ont existé lors de l'établissement de la notation de la requérante n'ont pas à être prises en

compte pour l'examen de la situation. Que la requérante ait un caractère difficile, cela est possible. Mais le Comité des rapports a constaté que l'intéressée n'était pas seule responsable et adressait des reproches également à son chef. En tout cas, les problèmes posés par la notation de la requérante n'ont pas eu de conséquences directes sur la décision de priver celle-ci d'une activité réelle.

7. L'Organisation invoque également les nombreuses absences de l'intéressée du fait de congés de maladie. En réalité, la requérante a été victime d'un accident qui l'a écartée entièrement du service pendant moins de trois mois à la fin de l'année 1982 et au début de l'année 1983. Elle a bénéficié à son retour d'un congé à mi-temps. On ne peut donc admettre que ces absences justifiaient l'attitude de l'OIT. D'ailleurs, si la requérante était malade, l'Organisation devait la placer dans la position que prévoit dans ce cas le Statut.

8. La requérante est entrée à l'OIT en 1962. Elle a obtenu des avancements assez rapides et il semble que jusqu'en 1976 son comportement ait donné entière satisfaction. Des difficultés surgirent lors de l'arrivée à cette époque d'un nouveau chef de service. Mais, d'après le Comité des rapports, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la personnalité du chef de service pouvait être à l'origine des difficultés surgies entre lui et la requérante.

La situation s'aggrava avec la nomination en 1981 d'un nouveau chef de service qui, un mois après son arrivée, décida de retirer à la requérante l'essentiel de ses attributions, sans l'affecter à un autre travail.

9. La sévérité d'une telle décision ne pourrait se comprendre que si des faits graves pouvaient être invoqués. Or les explications que le chef de service a données ne sont pas très explicites. Il ne met pas en cause les compétences professionnelles de l'intéressée. Il se borne à mentionner que, pendant quatre semaines, il a fait des efforts acharnés mais dépourvus d'effets pour améliorer le rendement de la requérante. Après avoir demandé sans l'obtenir la mutation de celle-ci, il s'est désintéressé de sa collaboratrice, qui a été ainsi privée de toute fonction effective.

Le Tribunal constate la brièveté des efforts du chef de service; quelle que soit l'importance de ses fonctions, celui-ci ne saurait traiter avec autant de désinvolture un agent ancien et compétent, dont le comportement était peut-être difficile mais non intolérable. Un minimum d'égards s'imposait. Les efforts de compréhension et d'explications pendant un mois ne sauraient être considérés comme répondant à de telles obligations.

La requérante a été privée de son travail d'une manière brusque et peu courtoise. Cette situation a duré des années. Au-delà de la responsabilité propre du supérieur hiérarchique le Tribunal constate que l'Organisation n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour veiller à confier à un membre du personnel, qui n'avait pas démérité, des tâches et des responsabilités.

10. Le Tribunal conclut que l'attitude de l'Organisation qui a porté une atteinte grave aux sentiments et à la réputation de la requérante, a manqué à ses obligations. Elle doit une réparation pour tort moral.

La présente décision qui reconnaît la faute de l'Organisation constitue une première réparation. A celle-ci doit s'ajouter une compensation financière pour marquer la gravité du tort causé.

Le Tribunal la fixe à 10.000 francs suisses.

Le Tribunal accorde 3.000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'OIT paiera à la requérante 10.000 francs suisses.

2. L'OIT lui paiera 3.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 décembre 1984.

Jacques Ducoux
Devlin
William Douglas
A.B. Gardner

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