

CINQUANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ALI KHAN (No 2)

Jugement No 565

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Bahauddin Ali Khan, le 22 octobre 1982 et la réponse de l'OIT en date du 17 décembre 1982;

Vu le jugement No 557;

Vu la réplique du requérant datée du 14 juillet, corrigée le 1er novembre, et la duplique de l'OIT du 8 août 1983;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 6.7.2 et 13 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise;

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

A. A partir de 1975, le requérant occupait un poste P.4 au Service des activités industrielles du Bureau international du Travail, en qualité de spécialiste d'industrie. Le 1er septembre 1981, le service fut scindé en deux et l'intéressé fut affecté au Service des industries manufacturières, qui avait à sa tête M. Abate. Le 18 juin 1982, il reçut son rapport pour la période allant du 1er octobre 1980 au 30 septembre 1981. Dans une note interne du 28 juin adressée à M. Abate, à N. Milne - chef du Département des activités sectorielles, son supérieur à un niveau plus élevé -, ainsi qu'au Comité des rapports, le requérant contesta le contenu de son rapport, établi tard et à la hâte. M. Abate écarta ses objections par une note en date du 29 juin adressée à M. Milne et au comité; M. Milne en fit autant dans une note au comité, du 12 juillet. Copie de ces notes n'a pas été envoyée à l'intéressé. Le 28 juillet, le comité recommanda l'approbation du rapport, ce que le Directeur général fit le 9 août, et M. Abate apposa son paraphe sur le document le 23 septembre. Le rapport parvint au requérant le 4 octobre, accompagné des deux notes et des commentaires du comité. Dans une note datée du 8 octobre, M. Ali Khan fit observer qu'il aurait dû prendre connaissance des notes avant l'examen de son rapport par le comité, comme le veut l'article 6.7.2 du Statut du personnel. Le 22 septembre, il déposa sa requête attaquant la décision du Directeur général en date du 9 août. Le 28 octobre, le secrétaire du comité l'invita à formuler ses observations sur les deux notes internes, ce qu'il déclina en disant que l'affaire était pendante.

B. Le requérant déclare qu'il aurait dû avoir la possibilité de faire des commentaires sur les deux notes internes et sur les observations du comité datées du 28 juillet 1982 avant que le Directeur général approuve le rapport. Il y a eu violation de l'article 6.7.2 du Statut du personnel, qui dispose : "[L'évaluation] . . est transmise au fonctionnaire dont le chef responsable relève, qui peut y ajouter ses observations; dans ce cas, l'évaluation est renvoyée au chef responsable et au fonctionnaire intéressé pour qu'ils apposent leurs initiales. Elle est ensuite transmise au Comité des rapports ...". Le retard excessif, que le comité a admis, n'a jamais été expliqué: selon les principes directeurs du BIT, le rapport doit être renvoyé au Département du personnel dans les deux mois. Il n'y a pas eu de consultation appropriée. D'après les principes directeurs, le chef responsable doit donner au fonctionnaire la possibilité d'exprimer son avis sur l'évaluation à laquelle il a été procédé, avis qui doit être discuté avant l'approbation définitive. M. Abate a refusé de parler de quoi que ce soit. M. Milne non plus n'a pas consulté le requérant. Il n'était pas correct de qualifier son travail de "pleinement satisfaisant": il "allait en général au-delà des principales exigences de son poste" et son travail aurait donc dû être qualifié de "remarquable". Certains éléments d'appréciation étaient par trop minces. Il prie le Tribunal d'ordonner : 1) que l'évaluation soit traitée conformément au Statut du personnel et aux principes directeurs; 2) que l'appréciation de son travail soit modifiée et que le terme "remarquable" soit utilisé; 3) que le tort qui lui a été fait soit réparé et que tout harcèlement et toute discrimination cessent; 4) que des dommages-intérêts lui soient alloués pour tort matériel et moral; 5) que des manifestations analogues d'autoritarisme ne se répètent pas.

C. L'OIT répond que le Tribunal ne peut connaître que des demandes de réparation à la suite de vices de procédure. En l'espèce, la requête est irrecevable parce que les voies de droit internes n'ont pas été épuisées. Le

Département du personnel a essayé de compenser l'inobservation de l'article 6.7.2 en invitant le requérant à formuler ses observations au sujet des deux notes internes, ce que son refus a empêché. De surcroît, l'intéressé n'a pas établi l'existence d'un tort. Rien dans le rapport ne nuit à ses intérêts. Certes brève - surtout parce que M. Abate n'avait été son chef que pendant un mois -, l'évaluation est équitable. Le but réel du requérant est de faire entériner l'opinion qu'il se fait de lui-même mais selon le statut, seul le chef responsable peut procéder à l'évaluation.

D. Le requérant réplique que sa requête est recevable. Les irrégularités établissent le refus de le traiter équitablement; de plus, les litiges portant sur les recommandations du Comité des rapports ne peuvent pas être soumis à une commission paritaire en vertu de l'article 13 et il n'avait d'autre choix que de se pourvoir devant le Tribunal. Il y a discrimination et intimidation, dont les appréciations inéquitables faites de son travail de nombreuses années durant ne sont qu'un aspect et qui, croit-il, pourraient être prouvées par des pièces gardées dans des dossiers confidentiels. Bien que l'OIT admette que les commentaires de ses chefs auraient dû lui être notifiés plus tôt, bon nombre d'autres irrégularités lui ont causé un grave tort moral et matériel qui exige une réparation exemplaire. Il est insultant de qualifier simplement de "pleinement satisfaisants" ses excellents services et il y a là aussi une marque de discrimination, étant donné que d'autres fonctionnaires, dont les services ne sont pas meilleurs que les siens, se sont vu décerner de généreuses louanges. En dépit des irrégularités, le Comité des rapports a fait verser à son dossier son rapport d'appréciation. On n'a cessé de le harceler pour avoir refusé de le signer: ainsi, il n'a pas encore reçu son rapport pour 1981-82, quand bien même le comité l'a approuvé en mai 1983. Il modifie ses conclusions et prie le Tribunal: 1) de déclarer que l'appréciation de son travail pour 1980-81 résulte d'irrégularités et de parti pris à son détriment; 2) d'ordonner à l'OIT a) de cesser de prendre des mesures de représailles; b) d'établir l'évaluation de son travail pour la période allant de février à juillet 1961, ce qui n'a jamais été fait; c) de retirer des dossiers confidentiels les documents pouvant lui porter préjudice et d'éliminer d'autres pièces des dossiers, dont les deux notes internes; 3) de lui accorder des dommages-intérêts. Il ajoute que "les autres moyens de la requête ... ne sont pas modifiés". Il joint à sa réplique un texte qu'il a présenté le 2 mars 1983 à l'appui de sa demande d'ordonnance au provisoire et que le Tribunal n'avait pas admis alors.

E. Dans sa duplique, l'OIT soutient que les conclusions modifiées du requérant sont soit étrangères à la requête ou à la compétence du Tribunal, soit tardives ou trop vagues. Bien que la décision du Directeur général sur le contenu d'une évaluation du travail soit définitive, la question n'est pas de la compétence du Tribunal. Les irrégularités de procédure peuvent faire l'objet d'une réclamation au sens de l'article 13.2, mais le requérant n'en a pas présenté et sa requête est irrecevable. L'OIT refuse de produire les documents demandés : elle fait observer notamment que l'évaluation du travail d'autres fonctionnaires ne pourrait établir de discrimination envers le requérant. Ses allégations de parti pris et de représailles ne sont pas prouvées : certes, il a fait une carrière parfaitement honorable, mais il ne peut simplement plus percevoir ses propres limites.

CONSIDERE :

Sur la production de pièces

1. Par mémoire du 14 janvier 1983, confirmé le 2 mars 1983, le requérant a sollicité de l'Organisation la production de diverses pièces, notamment de rapports d'appréciation relatifs à d'autres fonctionnaires. Cette demande a été rejetée par le jugement No 557. Reprise dans la réplique en ce qui concerne les rapports d'appréciation, elle doit être écartée derechef pour le motif invoqué dans ledit jugement.

Sur la recevabilité et la compétence

2. La requête contient les cinq conclusions suivantes, qui invitent le Tribunal à ordonner à l'Organisation :

- conclusion 1) : d'établir le rapport d'appréciation sur l'activité au requérant de 1980 à 1981, selon l'article 6.7 du Statut du personnel et les directives en vigueur, en toute indépendance et honnêteté, le droit de libre discussion du requérant vis-à-vis de son chef devant être respecté;

- conclusion 2) : de remplacer l'appréciation figurant dans la partie III, section 5, du rapport établi par les mots "Outstanding Performance";

- conclusion 3) : de réparer le tort causé au requérant, ainsi que de mettre fin aux tracasseries et aux mesures discriminatoires dont il a été l'objet;

- conclusion 4) : de lui verser une indemnité pour préjudice matériel et moral;

- conclusion 5) : de cesser de le traiter avec hauteur et rancune, contrairement à la Constitution de l'Organisation, aux normes adoptées par cette dernière et au statut de son personnel.

3. Dans sa réplique, le requérant a substitué les conclusions ci-après à la conclusion 1) :

- conclusion a) : constater que le rapport d'appréciation pour 1980-81 est entaché d'irrégularités et d'un parti pris manifeste;

- conclusion b) : ordonner à l'Organisation de mettre fin aux persécutions dont la réalité et la continuation ont été démontrées de façon indubitable;

- conclusion c) : ordonner à l'Organisation de remédier à toutes les irrégularités et les persécutions dont le requérant a été victime durant ses vingt-trois ans de service, notamment en prenant diverses mesures spécifiées sous chiffres 1 à 5.

4. Il y a lieu de statuer d'abord sur la recevabilité des nouvelles conclusions. A ce sujet, il faut partir du principe selon lequel les conclusions émises dans la réplique ne sont recevables que si elles restent dans le cadre des conclusions formulées dans la requête.

La conclusion a) remplace la demande d'établissement d'un nouveau rapport par une demande visant à faire constater les irrégularités et le parti pris qui affecteraient l'ancien rapport. Elle peut être considérée comme comprise dans le cadre de la conclusion 1). Aussi la modifie-t-elle valablement.

La conclusion b) reprend en termes différents la conclusion 3). N'ayant pas de valeur propre, elle doit être laissée de côté.

Quant à la conclusion c), ou bien elle fait double emploi avec les conclusions de la requête, ou bien elle sort manifestement de leur cadre. D'où son inadmissibilité.

5. Il s'agit d'examiner maintenant, au point de vue de leur recevabilité et de la compétence du Tribunal, les conclusions 1) à 5) de la requête, compte tenu de la modification de la conclusion 1) par la réplique.

a) A propos de la conclusion 1), l'Organisation reproche au requérant de n'avoir pas épuisé les instances internes conformément à l'article VII, paragraphe 1er, du Statut du Tribunal, c'est-à-dire de n'avoir pas adressé au Directeur général une réclamation au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel. Toutefois, ainsi que l'Organisation le reconnaît implicitement, l'article 13.2 du Statut du personnel ne soumet pas à la procédure de réclamation les décisions prises par le Directeur général lui-même. Or, en l'espèce, la conclusion 1) met en cause un rapport d'appréciation approuvé et, partant, couvert par le Directeur général. Dans ces conditions, le requérant pouvait s'estimer en droit de saisir le Tribunal de la conclusion 1) sans former au préalable une réclamation auprès du Directeur général. Point n'est besoin de se demander si le Directeur général fût entré en matière sur une réclamation éventuelle du requérant. Quoi qu'il en soit, l'article VII, paragraphe 1er, du Statut du Tribunal ne peut pas être opposé à un requérant qui, comme M. Ali Khan, était fondé à se croire dispensé d'utiliser un moyen de droit interne.

Peu importe qu'après le dépôt de la requête, le Comité des rapports ait sollicité du requérant des explications que celui-ci a refusé de fournir. Rien n'obligeait le requérant à donner suite à la demande qu'il avait reçue. En tout cas, il n'était pas tenu de retirer sa requête aussi longtemps que l'Organisation n'y acquiesçait pas entièrement, y compris à la prétention à une indemnité, ce qu'elle n'a pas fait.

Pour ces motifs, la conclusion 1) est recevable.

b) La conclusion 2) vise au remplacement des mots "fully satisfactory" par "outstanding". Elle dépasse la compétence du Tribunal, qui ne saurait émettre une appréciation globale des mérites d'un fonctionnaire. C'est exclusivement l'affaire de l'Organisation.

c) les obligations que la conclusion 3) tend à imposer à l'Organisation sont en partie prescrites par le Statut du personnel et, de plus, formulées d'une manière si générale que leur exécution ne pourrait pas être contrôlée. Autrement dit, la conclusion 3) est trop vague dans la mesure où elle n'est pas inutile. Aussi est-elle irrecevable.

d) Selon la jurisprudence, les conclusions en paiement d'indemnités sont recevables si elles sont liées à une conclusion fondée sur la violation d'un contrat d'engagement ou du Statut du personnel. Tel est le cas de la conclusion 4).

e) Ces motifs de déclarer irrecevable la conclusion 3) valent également pour la conclusion 5).

Sur le fond

6. Au vu des considérants précédents, le Tribunal se bornera à examiner les points soulevés par les conclusions 1) et 4) de la requête, à savoir : d'une part, la réalité des irrégularités et du parti pris qui, selon le requérant, entachent le rapport d'appréciation incriminé; d'autre part, le droit du requérant à une indemnité pour préjudice matériel et moral.

7. Qu'en est-il des irrégularités alléguées et du prétendu parti pris ?

a) Selon les directives adoptées par l'Organisation, un rapport d'appréciation doit être établi et retourné au Département du personnel dans les deux mois. Malgré les réclamations du requérant, ce délai n'a pas été observé en l'espèce. Portant sur la période du 1er octobre 1980 au 30 septembre 1981, le rapport en cause a été signé par le chef responsable le 18 juin 1982 seulement, revu par le Comité des rapports le 28 juillet 1982, approuvé par le Directeur général le 9 août 1982 et communiqué au requérant le 4 octobre 1982.

Contrairement à l'article 6.7 du Statut du personnel et aux directives, le rapport a été approuvé par le Directeur général avant que trois pièces jointes à ce document aient été soumises au requérant, soit une note de son chef direct, une autre du chef de département compétent et des commentaires du Comité des rapports.

Sur la base de cette double constatation, la conclusion 1) est bien fondée dans la mesure où elle tend à faire admettre l'existence d'irrégularités. Point n'est donc besoin de se demander si la rédaction succincte de certaines parties du rapport, l'absence de commentaires dans d'autres et la manière dont ce document a été communiqué au requérant constituent aussi des irrégularités.

b) Si, en raison des irrégularités relevées, le requérant a pu se croire l'objet d'une prévention, il n'a pas démontré qu'il en a été véritablement la victime.

D'abord, les chefs actuels du requérant ont porté sur son compte une appréciation identique ou analogue à celles qui ont été émises par leurs prédécesseurs. C'est une raison de penser qu'ils ne sont pas dépourvus d'impartialité à son égard.

En outre, l'établissement tardif du rapport peut s'expliquer dans une certaine mesure par les mutations intervenues dans le département du requérant. Pendant les onze premiers mois de l'année qui est l'objet du rapport, le requérant s'est trouvé sous le contrôle d'un chef qui, au moment de quitter ses fonctions, s'est prétendu dans l'impossibilité "de formuler une appréciation bien fondée sur les services de M. Ali Khan". Aussi est-il compréhensible que le nouveau chef du requérant ait tenu à le voir à l'oeuvre quelque temps avant d'exprimer un jugement sur son activité durant le dernier mois de l'année considérée.

En tout cas, il n'est pas vraisemblable que les pièces qui n'ont pas été communiquées régulièrement au requérant lui aient été dissimulées de façon intentionnelle. Leurs auteurs ne pouvaient pas ignorer qu'elles seraient portées un jour à sa connaissance.

Dans ces conditions, le grief de parti pris ne peut pas être considéré comme fondé.

8. Le requérant réclamant une indemnité pour préjudice matériel et moral, il y a lieu de se prononcer séparément sur les deux aspects de sa prétention.

a) Rien ne permet de supposer que, si le rapport avait été établi correctement, le requérant aurait obtenu une amélioration de sa situation financière grâce à sa nomination à un poste plus élevé que celui qu'il occupe. En effet, depuis le début de sa carrière, le requérant a participé à nombre de concours, en pouvant se prévaloir de rapports d'appréciation qui n'étaient ni plus ni moins favorables que celui qu'il conteste maintenant. Chaque fois, il a échoué. Aussi n'est-il pas probable que, s'il avait été en mesure de présenter lors des derniers concours le rapport pour la

période du 1er octobre 1980 au 30 septembre 1981, il eût obtenu plus de succès. La demande de réparation du préjudice matériel doit donc être écartée.

b) En revanche, la réclamation d'une indemnité pour tort moral se justifie. Sans doute ne suffit-il pas qu'un requérant se plaigne de souffrances psychiques pour recevoir un dédommagement en argent. Il faut bien plutôt qu'au vu des circonstances, ses sentiments aient été affectés à un degré qui dépasse sensiblement l'importance des atteintes résultant des aléas habituels de l'existence. Or cette condition est remplie en l'espèce.

Le requérant est entré au service de l'Organisation en 1960. S'il a changé plusieurs fois de poste, il n'a pas été promu à proprement parler; les augmentations de grade dont il a bénéficié sont dues soit à une réorganisation des services, soit à une nouvelle évaluation des fonctions. Pendant longtemps, il a brigué à maintes reprises un emploi supérieur au sien, mais en vain. Jamais il n'a reçu d'augmentation exceptionnelle de traitement. A diverses occasions, il a appris que des fonctionnaires plus jeunes que lui et moins anciens dans l'Organisation atteignaient un grade qui lui avait été refusé. Dès lors, selon l'expérience générale de la vie, même s'il a mal interprété les causes des irrégularités qui entachent le rapport de 1980-81, il en a été particulièrement affecté. Aussi, en raison du tort moral qu'il a subi, a-t-il droit à une indemnité qu'il est équitable de fixer à 2.000 francs suisses.

Sur le sort de la requête

9. Il ressort des considérants précédents que le rapport de 1980-81 a été établi dans des conditions irrégulières qui entraînent l'octroi au requérant d'une indemnité de 2.000 francs suisses pour tort moral.

Obtenant partiellement gain de cause, le requérant peut prétendre à des dépens qu'il y a lieu de fixer à 1.000 francs suisses .

10. Dans sa duplique, l'Organisation se déclare disposée à éliminer du rapport de 1980-81 les appréciations émises à l'insu du requérant et à introduire dans son dossier personnel un exemplaire du présent jugement. Le Tribunal en prend acte.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le rapport d'appréciation concernant l'activité du requérant en 1980 et 1981 a été établi irrégulièrement.
2. L'Organisation est invitée à payer au requérant une indemnité de 2.000 francs suisses pour tort moral.
3. L'Organisation est invitée à payer au requérant 1.000 francs suisses à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, 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 20 décembre 1983.

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner