

SOIXANTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire CACHELIN

Jugement No 792

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mlle Odette Cachelin le 17 juillet 1985 et régularisée le 1er octobre, la réponse de l'OIT en date du 29 novembre 1985, la réplique de la requérante du 6 février 1986 et la duplique de l'OIT du 11 avril 1986;

Vu le jugement No 767 du 12 juin 1986, par lequel le Tribunal de céans a ordonné un supplément d'instruction;

Vu la note du directeur du Département du personnel du Bureau international du Travail en date du 4 juillet 1986, les observations supplémentaires de la requérante en date du 15 août et les commentaires de l'OIT à leur sujet datés du 8 septembre 1986;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 11.2, 11.16 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Les faits sur lesquels se fonde la requête ont été exposés sous A dans le jugement No 767 : la requérante conteste le refus de paiement de l'indemnité prévue à l'article 11.16 du Statut du personnel. Son mémoire initial et sa réplique sont résumés sous B et D, tandis que la réponse et la duplique de l'OIT le sont sous C et E du même jugement.

B. Le directeur du Département du personnel explique que la politique suivie jusqu'en 1985 était d'accorder l'indemnité pour encourager les départs anticipés, en raison soit d'un travail insuffisant, soit de la nécessité de faire des économies. Les Etats-Unis ayant quitté l'Organisation en 1977, les difficultés financières qui en ont résulté l'ont conduite à réduire son personnel, et l'application de l'article 11.16 lui a facilité la tâche pour traiter avec les nombreux agents qui durent alors partir. Après le retour des Etats-Unis en 1980, la situation financière ne s'est pas rétablie, pour plusieurs raisons, de sorte que l'Organisation a entamé les périodes biennales 1980-81, 1982-83 et 1984-85 avec du personnel en sur-nombre. C'est pourquoi elle a continué à verser l'indemnité, d'après les mêmes critères que précédemment, pour inciter les fonctionnaires à partir. Certains furent priés de le faire, alors même qu'il s'agissait de bons éléments, pour que d'autres puissent rester. A partir de la fin de 1984, l'Organisation connut des jours plus faciles et paya moins d'indemnités. Le but de la circulaire 6/330 du 20 mai 1985, où sont énoncés les critères à observer pour l'octroi de l'indemnité, n'est pas de traduire un changement de politique mais d'expliquer "les incidences nouvelles de la même politique dans un environnement financier en évolution". A cette date, il ne restait plus comme candidats possibles à un départ avant l'heure que des fonctionnaires dont le travail était bon, mais que l'indemnité tentait. La circulaire visait à dissiper des espoirs sans lendemain, puisqu'il n'y avait désormais plus de raison de faire droit à la requête de tous les candidats possibles à la résiliation par consentement mutuel, encore que le recours à l'indemnité restât possible "pour résoudre des cas spécifiques d'excédents de personnel liés à la situation de ressources ... ou à un problème tenant à une incompatibilité entre les capacités d'un fonctionnaire et les exigences afférentes à son poste".

Dans sa note, le directeur s'explique sur les cas de retraite anticipée prise par des agents permanents de 1981 à 1985. Sur les 136 démissionnaires de cette période, 73 ont touché des indemnités. Dans tous les cas, il a été demandé à leur chef si leur départ était conforme à l'intérêt de l'OIT. Dans certains cas, c'est le fonctionnaire lui-même qui a pris l'initiative de ce départ, souvent de vive voix et en l'absence de toute trace écrite; dans d'autres, c'est le Département du personnel ou le chef de l'intéressée. Depuis la circulaire du 20 mai 1985, l'initiative de la démarche doit venir de l'Organisation.

Dans une annexe à sa note, le directeur explique comment chacun des six anciens fonctionnaires mentionnés dans le jugement No 767 s'est vu accorder l'indemnité.

C. La requérante observe que la note du directeur obscurcit les faits, manque souvent de pertinence, ne répond pas aux questions du Tribunal et confirme l'incohérence de la pratique suivie en la matière. Il n'a jamais été appliqué de critères nets et constants. Les circonstances dans lesquelles l'indemnité a été accordée à certains sont les mêmes que celles dans lesquelles elle a été refusée à la requérante ou, du moins, n'en diffèrent pas assez pour justifier un traitement différent. Depuis la fin de 1984, la mauvaise santé de sa mère l'a empêchée d'apporter tout le soin voulu à ses taches, et elle a été déclarée inapte au travail pour une durée indéterminée à compter d'avril 1985. Elle n'a d'ailleurs jamais retravaillé depuis. Au regard, justement, du critère d'efficacité adopté par l'Organisation, il aurait été de l'intérêt de celle-ci que la requérante s'en aille, quelle que soit la qualité de son travail auparavant. Les six cas mentionnés montrent qu'il importe peu de savoir qui a pris l'initiative en la matière; en fait, l'Organisation revient sur ce qu'elle avait dit, à savoir que l'indemnité était refusée lorsque l'initiative venait de l'agent. Les six cas montrent aussi que l'opinion du supérieur hiérarchique n'est pas décisive et que les rapports annuels sont sans pertinence. Ce qui compte, c'est la capacité de travail du fonctionnaire dans les quelques mois précédant les faits et son utilité probable à l'avenir.

La requérante examine les six cas et observe que ce qu'en dit l'Organisation corrobore l'accusation d'inégalité de traitement et n'apporte aucune preuve à l'appui de la thèse de la défense.

Aux observations de la requérante sont joints les témoignages écrits qu'elle a obtenus des six anciens fonctionnaires.

D. Selon les derniers commentaires de l'OIT, il est difficile de découvrir de nouveaux arguments dans les observations de la requérante, dont elle juge le ton offensant et la teneur parfois trompeuse et rarement pertinente. L'Organisation reprend, pour ce qui est des six cas, les points principaux de la note du directeur du Département du personnel, à savoir la question de l'initiative, la qualité du travail de l'agent, sa santé, l'attitude du chef responsable et la situation financière de l'Organisation. Elle observe que, dans tous les cas où elle a accordé l'indemnité, elle n'a jamais perdu de vue ses propres intérêts au moment des faits.

Elle a rejeté la demande de la requérante, non point parce que celle-ci avait pris l'initiative, mais pour des motifs de fond. La requérante, en effet, a pris un congé de maladie le lendemain même du refus de sa demande; le médecin-conseil n'a jamais douté qu'elle fût capable de travailler; et rien ne prouve que son départ était conforme à l'intérêt de son département ou de l'Organisation en général. Enfin, l'Organisation s'élève contre la production, par la requérante, de pièces et de notes internes à caractère confidentiel, sans doute obtenues irrégulièrement.

CONSIDERE :

1. Le supplément d'instruction ordonné par le jugement No 767 du 12 Juin 1986 a permis d'établir un certain nombre de faits utiles pour la solution du litige.

2. Le directeur du Département du personnel indique dans son exposé général qu'entre le 1er janvier 1981 et le 31 décembre 1985, 136 fonctionnaires bénéficiaires de contrats permanents ont fait l'objet de retraites anticipées. Pendant cette même période, 73 agents ont perçu l'indemnité prévue par l'article 11.16 du Statut du personnel.

Le jugement No 767 demandait également au directeur de mentionner les cas où l'indemnité a été accordée à l'initiative des fonctionnaires. L'Organisation répond sur ce point qu'elle ne peut donner aucun chiffre ni même un pourcentage approximatif. Elle expose qu'aucune trace écrite n'a été gardée des premiers contacts qui ont consisté en conversations informelles. Le directeur expose qu'avant l'intervention d'une circulaire du 20 mai 1985 qui a limité les cas d'octroi de l'indemnité prévue par l'article 11.16, on trouvait à l'origine des départs soit une initiative du Département du personnel, soit une proposition du supérieur hiérarchique du fonctionnaire, soit une demande de l'intéressé. Il ajoute que "dans quelques cas" des agents qui ont quitté le BIT sans avoir pu obtenir le bénéfice des avantages prévus par l'article 11.16 l'ont reçu ultérieurement.

L'Organisation ne donne aucun renseignement sur le nombre des refus qu'elle a opposés à des fonctionnaires en ce domaine.

3. Le supplément d'instruction a permis également d'obtenir les témoignages de six anciens fonctionnaires cités par la requérante.

4. Ces six agents ont obtenu le bénéfice de l'article 11.16 alors qu'ils avaient pris l'initiative d'un départ prématuré.

Ils indiquent que leurs demandes ont été provoquées par la connaissance qu'ils avaient de la pratique libérale du Bureau dans l'octroi de cet avantage.

Dans quatre cas, la démission est intervenue avant le 1er janvier 1984. Deux fonctionnaires ont quitté le BIT et perçu l'indemnité après l'intervention de la circulaire du 20 mai 1985. Un des agents a quitté son service sans recevoir l'indemnité qui ne lui a été versée qu'ultérieurement.

Ces agents étaient tous bien notés. Dans deux cas, le supérieur hiérarchique a donné un avis défavorable. Dans les autres cas, il a soutenu la demande en assortissant son opinion de propositions d'échanges.

Les raisons des départs sont variables. Dans deux cas, le BIT soutient qu'il a accepté les demandes afin de faciliter la réorganisation des services où les deux fonctionnaires étaient affectés. Ces deux agents ont quitté l'Organisation et perçu l'indemnité de l'article 11.16 après l'entrée en vigueur de la circulaire.

Deux fonctionnaires ont demandé leur mise à la retraite en invoquant leur état de santé. Leurs chefs de service se sont opposés initialement à l'application de l'article 11.16 dont le bénéfice fut accordé. Aucune autre raison en dehors de l'état de santé n'est invoquée dans ces deux cas.

Un des fonctionnaires qui ont produit leur témoignage a quitté prématurément le service pour des raisons que le dossier n'indique pas. Il a été remplacé immédiatement dans les fonctions qu'il occupait.

Enfin, dans le dernier cas, le Directeur général a voulu tenir compte d'une situation particulièrement douloureuse en faveur d'un fonctionnaire de qualité. Celui-ci a d'ailleurs été repris ultérieurement pour des missions temporaires lorsque les conséquences de la période difficile se sont estompées.

5. Tels sont les faits essentiels qui ressortent du supplément d'instruction. Il convient de tirer les conclusions en appliquant les principes posés par le Tribunal dans le Jugement No 767. Celui-ci a rappelé notamment qu'une organisation internationale, dans sa politique du personnel, doit traiter ses fonctionnaires d'une manière objective.

6. L'Organisation admet qu'au moins jusqu'au derniers mois de l'année 1984 elle a appliqué l'article 11.16 du Statut du personnel d'une manière libérale, voire laxiste. Mais elle soutient que même pendant cette période le critère de l'intérêt du service a été déterminant. Pour l'OIT, cet intérêt doit être apprécié à plusieurs niveaux. Il serait suffisant positivement pour justifier le départ d'un fonctionnaire. Il ne le serait pas négativement pour empêcher son départ si ce départ apparaît conforme à l'intérêt de l'Organisation sur un plan plus général, notamment sur le plan de la réduction globale des effectifs rendue nécessaire par une crise financière sérieuse.

Le Tribunal a conscience qu'il ne lui appartient pas, dans la politique du personnel, de substituer son opinion à celle des autorités responsables du bon fonctionnement des services. Mais le pouvoir de l'administrateur n'est pas absolu, ainsi que l'a indiqué le Tribunal au chiffre 8 de son précédent jugement. Notamment lorsqu'une organisation abandonne les règles statutaires qu'elle s'est donnée pour adopter des critères subjectifs, l'appréciation des règles qui ont présidé aux distinctions à l'origine des différences d'attitude est délicate et doit cependant être appréciée par le juge pour éviter tout détournement de pouvoir.

7. La demande de la requérante a été provoquée par des soucis familiaux et son état de santé déficient reconnu par le médecin du BIT. Certes, elle n'était pas dans l'impossibilité de continuer à travailler et c'est probablement la raison pour laquelle son supérieur hiérarchique immédiat s'est opposé à son départ.

Le Tribunal estime que le cas de la requérante entre dans la même catégorie que celui de plusieurs personnes dont les témoignages ont été produits au dossier. Les différences qu'on peut constater entre les dossiers personnels sont minimes. En outre, le Tribunal ne constate pas que les examens auxquels il a procédé de l'intérêt de l'Organisation dans l'affaire actuelle soient différents de ceux concernant les autres agents qui ont obtenu satisfaction. L'octroi des facilités accordées par l'article 11.16 a été trop général pour qu'une distinction valable soit opérée. Aussi, la requérante peut se plaindre d'une inégalité de traitement.

8. Pour répondre à la question que lui avait posée le Tribunal sur la politique suivie en la matière par l'OIT depuis 1981 jusqu'au 31 décembre 1985, le directeur du Département du personnel a indiqué que le nombre des fonctionnaires qui ont obtenu le bénéfice de l'article 11.16 du Statut du personnel a diminué à partir du dernier trimestre de l'année 1984 car la situation financière de l'Organisation permettait de se montrer plus sélectif. Le directeur souligne que "le type de contrainte financière qui avait amené l'Organisation dans les années précédentes

à encourager même les fonctionnaires productifs qui désiraient prendre leur retraite à le faire pour que d'autres puissent garder leur emploi et qu'il y ait correspondance entre le niveau des effectifs et celui des ressources s'est relâché pendant une période". C'est dans cet esprit qu'est intervenue la circulaire du 20 mai 1985 qui a rappelé les termes de l'article 11.16, notamment que seul le Directeur général peut prendre l'initiative d'octroyer les avantages prévus et cela dans le souci d'obtenir un meilleur rendement du Bureau. Cette circulaire n'a pas créé un droit nouveau, mais s'est bornée à constater une nouvelle pratique instituée quelques mois auparavant.

Ce raisonnement ne permet pas de conforter la thèse de l'Organisation. Certes, ainsi que le Tribunal l'a constaté, l'Organisation a la possibilité de revenir sur une interprétation dès lors que cette attitude n'a pas pour effet de violer une disposition statutaire. Mais le jugement No 767 pose une condition essentielle, à savoir qu'il est nécessaire que le changement soit annoncé clairement et n'ait pas d'effet rétroactif. L'Organisation ne fait état d'aucun acte officiel annonçant au mois de février 1985, date du refus, que l'interprétation antérieure était abandonnée. La requérante est donc fondée à soutenir que c'est à tort que lui a été refusé le bénéfice des dispositions de l'article 11.16 du Statut des fonctionnaires.

9. L'OIT versera la somme de 5.000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.

2. L'OIT versera à la requérante 5.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 décembre 1986.

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner