

## QUARANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire de VILLEGAS (No 5)

#### Jugement No 509

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par la dame de Villegas, Maria Adriana, le 25 septembre 1980, régularisée le 24 janvier 1981, la réponse de l'OIT en date du 6 mai, la réplique de la requérante, datée du 11 septembre, la duplique de l'OIT du 15 octobre, le mémoire additionnel de la requérante du 23 décembre 1981 et les communications de l'Organisation à ce sujet en date du 22 et du 26 janvier 1982;

Vu les articles II, paragraphe 1er, et VII du Statut du Tribunal et les articles 11.17 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

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

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

A. Ayant quitté le service du Bureau international du Travail, la requérante a réclamé, par lettre du 27 décembre 1978, un certificat de travail. Cette demande étant restée quelque temps sans réponse, la requérante a évoqué la question, en prenant une conclusion à son sujet, dans le mémoire additionnel déposé au cours de la procédure relative à la deuxième requête. Au paragraphe 11 de son jugement No 404, rendu le 24 avril 1980, le Tribunal a conclu que, le certificat de travail n'étant mentionné dans aucune des conclusions des trois premières requêtes elles-mêmes, il n'avait pas à statuer sur le contenu du certificat sollicité. Le 28 avril, la requérante adressa au Directeur général une lettre intitulée "Réclamation" et demandant notamment le renvoi de la question du certificat à la Commission paritaire, conformément à l'article 13.2 du Statut du personnel, et la suppression d'une lettre que lui avait adressée, le 1er novembre 1979, le sieur Pochman, du Service du développement du personnel, et de certains passages du résumé figurant dans le jugement No 404 qu'elle considérait comme erronés. Le 27 juin 1980, le chef du Département du personnel répondit que le Directeur général n'avait rien à ajouter aux observations adressées par son représentant au Tribunal. C'est contre cette décision que la présente requête est formée.

B. La requérante considère que l'Organisation n'a pas respecté l'article 11.17 du Statut du personnel\*, car elle aurait refusé d'indiquer la nature des fonctions de la requérante, sous prétexte qu'aux termes de la lettre du sieur Pochman du 1er novembre 1979, "l'énumération des tâches, si elle n'est pas accompagnée d'une évaluation également détaillée de la manière dont elles ont été accomplies, peut donner une image déformée de la réalité". (\*Cette disposition prévoit : "Un certificat relatif à la nature de ses fonctions et à la durée de ses services est délivré, sur sa demande, à tout fonctionnaire quittant le service du Bureau. Sur sa demande, ledit certificat porte également sur la compétence, le rendement et la conduite dans le service du fonctionnaire."). De l'avis de la requérante, l'article 11.17 lui permet de demander un certificat portant soit uniquement sur la nature de ses fonctions, soit également sur sa compétence. En effet, elle a besoin de plusieurs certificats, dont un qui doit tenir compte du bon travail qu'elle a accompli, de ses rapports annuels, en maints aspects favorables, et des nombreux éloges qu'elle aurait reçus au cours des années, notamment du Directeur général. En outre, le refus de convoquer la Commission paritaire l'a privée de son droit d'être entendue. Dans ses conclusions, elle demande au Tribunal, préalablement, d'ordonner à l'OIT de produire tous les documents se rapportant à sa compétence et à sa conduite, en particulier les pièces réclamées dans ses mémoires. Quant au fond, elle prie le Tribunal, notamment, de "sanctionner l'inobservation" de l'article 11.17 du Statut du personnel et d'ordonner à l'Organisation de compléter le texte d'un certificat délivré le 28 janvier 1980 par des références à sa compétence professionnelle, conformément au Statut du personnel, ces références devant refléter la nature de ses fonctions et être strictement basées sur le travail accompli, ses rapports annuels et d'autres pièces irréfutables. Elle désire que le certificat couvre l'ensemble de la période de son emploi. A titre complémentaire, elle invite le Tribunal à demander à l'OIT de "faire cesser la campagne de diffamation contre [elle] et de rectifier le tort causé", notamment par le retrait de la lettre du 1er novembre 1979 du sieur Pochman, l'élimination d'une "note clandestine" signée par le sieur Zoetewij le 19 avril 1977 et de toutes les références à cette note, et la suppression du passage de l'exposé des faits figurant dans le jugement No 404 qui porte sur le certificat de travail, car son contenu serait matériellement inexact, ainsi que de réparer le tort professionnel et moral, en mettant tout en oeuvre pour sa réhabilitation, en vue de sa réintégration. Pour le tort

professionnel, elle réclame une indemnité égale à la totalité de ce qu'elle aurait gagné si elle était restée au service de l'Organisation (son affiliation à la Caisse des pensions étant conservée) du 1er octobre 1978 à la date où elle trouverait un autre emploi ou, au plus tard, au 30 mai 1982, date de sa retraite. Elle demande une indemnité, dont elle estime le montant à 70.000 francs suisses, pour tort moral dû au refus de lui délivrer un certificat valable, à la diffamation et à la calomnie. Enfin, elle demande 6.000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait observer que la requérante agite diverses notions juridiques avec un dédain manifeste pour leur portée véritable et essaie de rouvrir la discussion sur des questions qui sont sans rapport avec l'objet du présent litige. A titre liminaire, la défenderesse rejette les conclusions tendant au retrait de la lettre du 1er novembre 1979 et à la suppression de passages figurant dans le jugement No 404. La lettre se borne à exposer les principes qui guident l'action de l'OIT en matière de certificats de travail et le passage contesté du jugement ne fait que résumer l'argumentation présentée par l'une des parties. En outre, les conclusions fondées sur le droit d'être entendu sont dénuées de pertinence, car le certificat de travail relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Quant à la recevabilité de la requête, l'Organisation rappelle que la requérante a pris une conclusion portant sur le certificat dans son mémoire additionnel présenté au cours de la procédure ayant abouti au jugement No 404. Ainsi, elle a admis tacitement qu'elle se trouvait en présence d'une prise de position définitive de l'Organisation. En conséquence, le délai de quatre-vingt-dix jours devrait être compté à dater du dernier mémoire de l'Organisation, soit le 5 mars 1980. N'ayant été introduite que le 25 septembre, la requête est forclosée. En fait, la requérante s'est adressée de nouveau au Directeur général, mais la réponse n'était que la confirmation d'une décision prise antérieurement et nullement une nouvelle décision susceptible de rouvrir les délais de recours. Sur le fond, l'Organisation fait valoir que les certificats fournis à la requérante ne méconnaissaient en aucune manière l'article 11.17 du Statut du personnel. La requérante a obtenu plusieurs certificats, dont l'Organisation analyse en détail le contenu. Cédant aux pressions de l'intéressée le sieur Pochman consentit finalement à joindre au certificat délivré le 28 janvier 1980 une liste exhaustive de ses tâches, qu'elle avait préparée elle-même. C'était là une concession substantielle: il n'est pas d'usage de joindre une telle liste en l'absence de toute appréciation, car cela risque de créer une impression erronée. En conséquence, la requérante dispose d'un certificat relatif à la nature et à la durée de ses services dans les termes mêmes où elle l'avait réclamé. Quant au second certificat demandé par la requérante et devant porter également "sur sa compétence, son rendement et sa conduite dans le service", il a été fourni sous la forme du texte daté du 1er novembre 1979. Un tel certificat implique une large part d'appréciation. En l'occurrence, l'Organisation a fait de son mieux pour trouver une formule aussi favorable que possible. Bien que les rapports annuels de la requérante aient très tôt marqué certaines réserves, en particulier en matière de relations de travail, le certificat ne porte que sur les meilleurs aspects de ses services. L'Organisation ne pouvait faire une évaluation plus favorable sans risquer de tomber dans le certificat de complaisance.

D. Dans sa réplique, la requérante rejette catégoriquement les objections de la défenderesse quant à la recevabilité de la requête. Après le dépôt de sa conclusion concernant le certificat au cours de la procédure ayant abouti au jugement No 404, l'administration l'invita par lettre du 12 octobre 1979 à discuter les termes du certificat, mais refusa un certificat complet et correct. La requérante présenta donc une réclamation le 28 avril 1980, afin d'épuiser les voies de recours internes. La décision définitive étant notifiée le 28 juin 1980, elle a respecté les délais prévus tant par le Statut du personnel que par le Statut du Tribunal. Quant au fond, la requérante conteste également l'ensemble des arguments de la défenderesse, car ils seraient fondés sur des faits matériellement inexacts, qu'elle relève en détail. Elle prétend que le maintien de certains passages du jugement No 404 entacherait la validité de tout certificat futur.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe ses arguments sur la forclusion de la requête. Quant au fond, elle précise que la requérante a reçu le 1er février 1980 un certificat portant exclusivement sur la nature et la durée de ses services. Elle retrace l'historique de l'élaboration de ce certificat et réitère qu'il a été établi conformément aux vœux de la requérante. Cette dernière passe sous silence le certificat joint à la lettre du 1er novembre 1979. Or ce certificat s'efforçait de donner des prestations de la requérante une image aussi favorable que possible. En feignant d'en ignorer l'existence, la requérante tente à nouveau de dicter le contenu de son certificat.

F. Dans un mémoire supplémentaire, la requérante se réfère à un entretien qu'elle a eu avec le Directeur général le 27 juillet 1981. Dans ce mémoire, elle prétend notamment que ce n'est pas l'opinion du Directeur général que l'agent de l'Organisation défend. Elle se réfère également à une formule d'évaluation du travail qui devrait être appliquée dans son cas.

G. Dans ses observations sur le mémoire supplémentaire, l'OIT explique la portée de ladite formule et rappelle qu'en tout état de cause, il ne peut être fait abstraction des termes exprès de l'article 11.17 et que la "conduite dans

le service", mentionnée dans cet article, recouvre les relations de travail. Par ailleurs, une lettre adressée au greffe le 22 janvier 1982 et signée au nom du Directeur général souligne que celui-ci a donné sa pleine approbation aux mémoires soumis dans cette affaire, comme dans les précédentes.

CONSIDERE :

1. La requérante a travaillé à l'Organisation internationale du Travail de 1969 au 30 septembre 1978. Son départ marqua le début d'un contentieux abondant. Trois requêtes ont déjà fait l'objet d'une décision du Tribunal le 24 avril 1980.

La présente requête est dirigée principalement contre une décision du 27 juin 1980, par laquelle le représentant du Directeur général du BIT a rejeté un recours de la requérante relatif au certificat de travail auquel elle estime avoir droit en vertu de l'article 11.17 du Statut du personnel.

Sur la recevabilité de la requête

2. L'Organisation soutient, à titre principal, que la requête est irrecevable.

3. Une première fin de non-recevoir ne mérite pas de développements. L'Organisation expose que le Tribunal n'est compétent, en vertu de l'article 13 .2 du Statut du personnel, que pour statuer sur les recours présentés par les agents en activité. Cette thèse n'a aucune valeur. Lorsqu'un agent quitte son service, il a droit au moment de son départ, comme pendant toute sa carrière, à l'application du Statut. La compétence du juge s'étend à toute l'activité administrative des agents. Le certificat de travail constitue un prolongement nécessaire de cette activité.

4. Plus sérieuse est l'objection tirée de la tardiveté de la requête.

5. Pour apprécier la portée de la fin de non-recevoir, il est nécessaire de rappeler des faits qui sont assez complexes. Trois périodes peuvent être distinguées :

Dans un premier temps, qui constitue la phase de discussion, la requérante s'est efforcée d'obtenir un certificat de travail rédigé dans des termes qui lui conviendraient. L'Organisation s'est prêtée à cette négociation. Pour ne retenir que l'essentiel, c'est-à-dire les actes administratifs, quatre certificats furent successivement délivrés par le chef du Service du développement du personnel. Le premier a été signé le 25 octobre 1979, le deuxième le 1er novembre 1979, le troisième le 28 décembre 1979 et le dernier le 28 janvier 1980. Aucun de ces documents n'a donné satisfaction à la requérante.

Le dernier certificat, qui modifiait légèrement le troisième, a été notifié à la requérante le 1er février 1980 par une lettre du chef du Service du développement du personnel qui indiquait avoir accepté une modification suggérée par l'intéressée, bien qu'il ne fût pas d'accord, et qui proposait à celle-ci de détruire le troisième certificat.

Par lettre recommandée du 3 février 1980, la requérante accusa réception de la lettre du 1er février en indiquant son désaccord, mais sans présenter réellement un recours. Ainsi se termine la première phase dite "de discussion".

6. La seconde période est constituée par une phase contentieuse. Dès le mois de novembre 1979, la requérante avait mentionné dans un de ses mémoires au Tribunal, saisi de trois requêtes dont les objets étaient étrangers au certificat de travail, qu'elle avait demandé ce certificat. Après avoir reçu notification de la lettre du 1er février 1980, elle présenta un mémoire additionnel le 7 février 1980, plus précis que le premier. Par son jugement du 24 avril 1980, le Tribunal constate que "le certificat de travail n'est mentionné dans aucune des conclusions des trois requêtes. Or c'est exclusivement dans le cadre de ces conclusions que le Tribunal peut être appelé à se prononcer. Il n'a donc pas à statuer sur le contenu du certificat sollicité".

7. La troisième phase débute alors. Dès qu'elle eut connaissance du jugement du Tribunal, la requérante présenta, le 28 avril 1980, au Directeur général du BIT une réclamation officielle qui fut rejetée le 27 juin suivant. La requête au Tribunal a été déposée le 25 septembre 1980.

8. Pour soutenir que la requête est tardive, l'Organisation se place successivement sur plusieurs terrains.

En premier lieu, elle expose que, dès le 1er novembre 1979, sa position avait été clairement exprimée. A partir de cette date, la requérante ne pouvait plus espérer obtenir davantage sur les points essentiels de sa réclamation. Les

modifications ultérieures ne pouvaient porter et n'ont porté, en fait, que sur des aspects accessoires.

L'Organisation soutient, en deuxième lieu, que si l'on n'admet pas son premier raisonnement, la demande adressée le 7 février 1980 constituait le recours administratif contre le certificat du 28 janvier 1980. L'Organisation, en répondant dans ses observations formulées devant le Tribunal le 5 mars 1980, a mis fin à la phase administrative.

Enfin, l'Organisation fait état, à titre subsidiaire, du jugement du 24 avril 1980. Elle conclut en soutenant que, quelle que soit la date que l'on choisit, 1er novembre 1979, 5 mars 1980 ou 24 avril 1980, le délai de recours contentieux fixé par l'article VII du Statut du Tribunal à quatre-vingt-dix jours était expiré le 25 septembre 1980, date d'introduction de la requête. La réclamation adressée au Directeur général le 28 avril 1980 constituait un nouveau recours hiérarchique, qui n'a pas pu prolonger ou rouvrir le délai de recours contentieux.

9. De son côté, la requérante soutient, à titre principal, qu'elle n'attaque pas un certificat de travail irrégulier, mais que sa requête est dirigée contre l'absence de certificat sur un point essentiel. Dès lors, la décision qui lui a refusé définitivement ce certificat est la décision du 27 juin 1980, après épuisement des recours internes. Pour elle, les certificats qui lui ont été délivrés entre le 25 octobre 1979 et le 28 janvier 1980 sont sans rapport avec la présente requête.

10. L'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal dispose: "Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel." L'alinéa 2 du même article précise: "La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingts dix jours, à compter de la notification au requérant de la décision contestée...".

11. La thèse de la requérante a un caractère trop absolu. Ce n'est pas parce qu'une décision est incomplète qu'elle n'existe pas. Les certificats qui ont été délivrés sont peut-être illégaux. Ils n'en existent pas moins et la requérante admet qu'elle les a reçus.

12. Ce point acquis, la question à trancher consiste à rechercher à partir de quelle date a couru le délai de quatre-vingt-dix jours pour présenter la requête.

Cette date ne peut être le 1er novembre 1979, puisque les conversations entre l'Organisation et la requérante se sont poursuivies et ont abouti d'ailleurs à la rédaction de nouveaux certificats. La circonstance que ces certificats ne diffèrent que sur des points de détail des précédents est sans influence. Tant que l'Organisation discute et s'efforce d'arriver à un accord, il n'est pas possible d'affirmer que tous les moyens de recours sont épuisés.

Le Tribunal estime également que les mémoires qui ont été échangés devant lui au cours de la procédure qui a abouti au jugement du 24 avril 1980 sont étrangers à l'application de l'article VII du Statut du Tribunal. Celui-ci ne peut être saisi valablement qu'à l'expiration des recours administratifs. Tel n'était pas manifestement le cas au mois de novembre 1979. Le mémoire du 7 février 1980, même s'il est plus complet, n'est que la suite du premier.

La solution aurait été différente si le Tribunal, dans son précédent jugement, avait statué au fond sur le certificat. L'autorité de la chose jugée pourrait alors être invoquée. Mais le Tribunal a refusé de se prononcer parce qu'il n'était pas régulièrement saisi. Il convient donc de faire abstraction non seulement du jugement qui refuse d'examiner la régularité du certificat, mais également de tous les actes de procédure échangés devant le Tribunal, actes qui, par nature, ne constituent pas des recours internes au sens de l'article VII du Statut du Tribunal.

13. Ainsi doit être seul pris en considération le certificat signé le 28 janvier 1980, reçu au plus tard par la requérante le 3 février 1980. Celle-ci disposait d'un délai de quatre-vingt-dix jours pour présenter son recours gracieux au Directeur général. Dans ce délai, elle a adressé la réclamation du 28 avril 1980, qui a été rejetée le 27 juin 1980. La requête déposée au Tribunal le 25 septembre 1980 n'est donc pas tardive.

Sur la régularité du certificat de travail

14. Aux termes de l'article 11.17 du Statut du personnel: "Un certificat relatif à la nature de ses fonctions et à la durée de ses services est délivré, sur sa demande, à tout fonctionnaire quittant le service du Bureau. Sur sa demande, ledit certificat porte également sur la compétence, le rendement et la conduite dans le service du fonctionnaire."

Le seul document dont le Tribunal doit apprécier la régularité est le certificat de travail délivré le 28 janvier 1980.

Le Tribunal considère que chaque certificat se substitue à celui qui l'a précédé. En ce domaine, il ne peut pas y avoir de documents successifs, qui mettraient les employeurs éventuels dans l'impossibilité de connaître la situation exacte de l'agent licencié.

15. Aux termes du Statut, le certificat de travail doit porter, si l'intéressé le demande, sur la compétence, le rendement et la conduite dans le service du fonctionnaire. La requérante n'a cessé de réclamer le bénéfice de cette disposition. Or le certificat se borne sur ce point à renvoyer aux rapports, qui peuvent être consultés par les employeurs éventuels si la requérante donne son accord.

Une telle formule est contraire au texte même du Statut. En outre, il n'est pas possible de demander à de futurs employeurs de prendre connaissance des notes annuelles. Le certificat doit se présenter sous la forme d'un document qui peut être consulté en une seule fois. Le pouvoir d'appréciation dont dispose en ce domaine le Directeur général ne prive pas le Tribunal du droit de vérifier si toutes les indications énumérées à l'article 11.17 ont été fournies. En l'espèce le Tribunal ne peut que constater que ces indications sont insuffisantes. Aussi, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête et sans qu'il soit nécessaire de faire droit à la demande de la requérante tendant à ce que le Tribunal ordonne une procédure orale, le certificat doit être annulé afin que le Directeur général puisse, si la requérante le demande, délivrer un nouveau certificat complet.

Sur les autres conclusions

16. Les autres conclusions de la requérante ne peuvent être accueillies.

Les demandes d'indemnités ne sont pas recevables en l'absence de décision préalable.

Si la requérante demande à être protégée contre la diffamation, rien dans le dossier soumis au Tribunal ne permet d'admettre que son honneur ait été mis en cause à un moment quelconque de la procédure.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du Bureau international du Travail en date du 27 juin 1980 et le certificat de travail du 28 janvier 1980 sont annulés.
2. L'Organisation versera à la requérante la somme de 1.000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin P.C., Juge lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juin 1982.

André Grisel  
J. Ducoux  
Devlin  
A.B. Gardner