

CINQUANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ALI KHAN (No 4)

Jugement No 649

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Bahauddin Ali Khan le 27 avril 1984, la réponse de l'OIT en date du 1er août, la réplique du requérant du 24 novembre 1984 et la duplique de l'OIT datée du 1er février 1985;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, le chapitre 6 et l'article 13 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

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. Des informations sur la carrière du requérant au BIT et sur ses trois premières requêtes figurent dans les jugements Nos 564, 565 et 614, sous A. Au moment des faits, il occupait un poste P.4 au Service des industries manufacturières du Département des activités sectorielles. Le service a pour chef M. Abate et le département, M. Milne. Dans le jugement No 565, le Tribunal a pris acte de l'offre de l'OIT d'éliminer du rapport de 1980-81 les appréciations émises à l'insu du requérant et d'introduire dans son dossier personnel un exemplaire du jugement, ce qui fut fait le 27 janvier 1984. Mais des difficultés avaient surgi au sujet de son rapport pour 1981-82. Le 14 octobre 1982, M. Abate lui avait demandé d'approuver un texte à insérer à la partie II de la formule de rapport, où les travaux effectués durant la période considérée sont énumérés. Le requérant établit un projet auquel M. Abate apporta des modifications après en avoir discuté avec lui. S'agissant de la partie III, qui contient l'appréciation du chef responsable, M. Abate remit au requérant un projet, le 19 novembre, en l'invitant à formuler ses commentaires. M. Ali Khan objecta immédiatement que l'appréciation était erronée et malveillante. Le 28 décembre, M. Abate remplit et signa la formule, sans autre discussion, en qualifiant en résumé de "pleinement satisfaisant" le travail de l'intéressé. Le 7 janvier 1983, le requérant exposa longuement ses objections dans une note adressée au Comité des rapports. M. Milne signa le rapport le 24 janvier. Le 4 février, M. Abate rejeta les objections du requérant dans une note à M. Milne et au comité. Le requérant adressa une nouvelle protestation au comité par une note du 2 mai, dans laquelle il expliquait pourquoi il ne pouvait pas signer le rapport. Dans des commentaires joints au rapport et datés du 19 mai, le comité disait que les relations entre le requérant et M. Abate étaient si mauvaises qu'il ne semblait guère possible d'appliquer à la lettre les directives pour l'établissement de l'évaluation du travail et qu'il ne pouvait que prendre note du rapport et des commentaires. Le Directeur général approuva le rapport le 28 juin. Le requérant éleva une nouvelle protestation dans une note du 21 novembre. Dans d'autres commentaires datés du 16 décembre 1983, le comité exprimait l'espoir que les directives pour l'établissement de l'évaluation du travail pourraient être appliquées strictement la prochaine fois. Le Directeur général donna son approbation le 16 janvier 1984. Le requérant déclare sous 6 du formulaire introductif d'instance qu'il s'agit là de la décision définitive, qu'il attaque, et qu'elle lui a été notifiée le 1er février 1984. Toutefois, le requérant soumit, le 3 février, de nouvelles observations sur les commentaires du comité du 16 décembre 1983; le comité en prit note en avril 1984 et le Directeur général approuva les nouveaux commentaires du comité le 2 mai 1984.

B. Le requérant soutient que ses supérieurs lui ont témoigné de la malveillance et qu'ils l'intimident de diverses façons, qu'il explique. Les accusations de tracasseries formulées dans les requêtes antérieures sont confirmées par les nouveaux éléments d'appréciation qu'il produit. Le rapport pour 1980-81, modifié après le jugement No 565, aurait dû lui être envoyé pour qu'il puisse le parapher. L'appréciation pour 1981-82 est partielle et mal fondée. M. Abate n'a pas respecté le délai de deux mois fixé dans les directives pour l'établissement de l'évaluation du travail. Il a refusé de modifier ses fausses allégations malgré la documentation convaincante que le requérant lui avait fournie. Il a rédigé le rapport par bribes et morceaux, si bien que le requérant n'a pas eu l'occasion de le voir dans sa totalité. M. Milne s'est mêlé de la rédaction et il a refusé, lui aussi, d'apporter des modifications ou de formuler des rectificatifs pour tenir compte des éléments de preuve apportés par le requérant. Le Comité des rapports a admis que les directives pour l'établissement de l'évaluation du travail n'ont pas été suivies, et pourtant il n'a rien fait. Il a communiqué ses observations au Directeur général sans permettre au requérant de les voir tout d'abord. Il

a méconnu les éléments d'appréciation fournis et il a même refusé d'entendre le requérant. Il est dit faussement dans le rapport que le requérant n'a pas rédigé de document sur la question de l'industrie textile ni d'étude sur le développement industriel en Afrique. Il prie le Tribunal : 1) d'ordonner l'exécution pleine et immédiate du jugement No 565; 2) d'ordonner la suppression de deux sections de la partie III de son rapport pour 1981-82; 3) de renvoyer le rapport au Directeur général pour réexamen; 4) d'ordonner que des sanctions soient infligées aux fonctionnaires responsables des "représailles continues" qui le frappent ou de renvoyer la question au Directeur général pour qu'il prenne les mesures voulues; 5) d'enjoindre à l'OIT de mettre un terme à sa politique de tracasseries, de représailles et de discrimination; 6) de "réparer tous les torts" à lui infligés et 7) de lui accorder des dommages exemplaires pour les préjudices professionnel, moral et matériel subis. Il demande aussi qu'une ordonnance rendue au provisoire permette la production de divers documents et autres éléments d'information.

C. Dans sa réponse, l'OIT fait observer, pour ce qui est de la conclusion 1, que les sommes que le Tribunal a ordonné de payer au requérant sont à sa disposition depuis quelque temps, mais qu'il refuse de les accepter. S'il n'était pas satisfait des mesures prises pour introduire le texte du jugement No 565 dans son dossier personnel, il aurait dû introduire une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel : il n'a donc pas épuisé les moyens de recours internes. En ce qui concerne le rapport pour 1981-82, le Directeur général l'a approuvé le 28 juin 1983, ce qui constituait la décision définitive, et le requérant en a été informé pas plus tard que le 21 novembre : les conclusions 2 et 3 sont donc tardives. Les conclusions 4, 5, 6 et 7 sont trop imprécises; de surcroît, la conclusion 4 n'est pas de celles sur lesquelles le Tribunal peut statuer. Ces conclusions n'ont pas, elles non plus, donné lieu, contrairement à ce qu'il aurait fallu, à un recours en vertu de l'article 13.2. Sur le fond, l'OIT ne présente des arguments que sur les conclusions 2 et 3. A son avis, la malveillance ou la discrimination ne sont pas établies. Elle retrace l'élaboration du rapport et soutient que la procédure n'est entachée d'aucun vice. Selon l'article 6.7.1 du Statut du personnel, c'est le chef responsable du fonctionnaire qui "est chargé de procéder à l'[évaluation du travail]", même s'il est tenu de consulter le fonctionnaire. Le requérant a eu largement l'occasion d'exprimer ses vues et la procédure correcte a été suivie. Le retard a été dû aux absences de M. Abate et du requérant pour des congés ou des missions. Il appartient au chef responsable de décider si le fonctionnaire doit accomplir telle tâche ou non, et ce fut dans l'exercice régulier de son pouvoir discrétionnaire que M. Abate a signalé que le requérant n'avait pas accompli certain travail qui lui avait été confié. Du reste, les commentaires du requérant à ce sujet sont joints au rapport et ont été communiqués tant au comité qu'au Directeur général. Le comité ne doit pas nécessairement entendre un fonctionnaire lorsqu'il dispose de toute la documentation pertinente. L'OIT invite le Tribunal à revoir la constatation faite dans le jugement No 565, à savoir que les commentaires du comité doivent être communiqués au fonctionnaire avant l'approbation du rapport par le Directeur général : en fait, selon le chapitre 6 du Statut du personnel, le comité est l'organe compétent pour l'examen définitif des rapports. Même s'il y avait un vice de procédure, le requérant n'a pas établi l'existence d'un préjudice matériel ou moral. L'OIT s'oppose à la demande d'une ordonnance rendue au provisoire.

D. Dans sa réplique, le requérant développe très longuement ses thèses. Il demande la révision du jugement No 565 sur trois points. Il affirme que sa requête est recevable : ni la décision du Directeur général datée du 28 juin 1983, ni celle du 16 janvier 1984, ne constituait la décision définitive. C'est celle du 2 mai 1984, qui lui a été notifiée après le dépôt de la présente requête, qui la constitue, si bien qu'il n'y a pas forclusion. Sur le fond, il entre dans le détail des allégations relatives à un traitement inéquitable et discriminatoire formulées dans ses premières écritures et prie le Tribunal de revoir ses constatations à cet égard. Il allègue une fois de plus des vices rédhibitoires dans le rapport contesté. Il invite le Tribunal à confirmer la décision rendue dans le jugement No 565, à savoir que les commentaires du Comité des rapports doivent également être communiqués au fonctionnaire avant l'approbation du rapport par le Directeur général. Il maintient sa demande de dommages substantiels pour les torts professionnel, matériel et moral subis, ainsi que ses demandes de procédure orale et d'une ordonnance à rendre au provisoire.

E. Dans sa duplique, l'OIT conclut que les moyens formulés dans la réplique sont dépourvus de pertinence et illogiques, qu'ils manquent de cohérence ou ne sont que des redites. Elle n'y répond pas en détail, tout en développant ses arguments précédents sur la recevabilité et sur le fond. Sur le premier point, elle fait observer que si la décision définitive est celle du 28 juin 1983 ou celle du 16 janvier 1984, la requête est tardive si c'est celle du 2 mai 1984, la requête est prématurée. Sur le fond, elle relève que rien n'était les allégations de tracasseries et de discrimination, qui découlent de la déception que le requérant éprouve pour n'avoir pas été promu. Elle prie à nouveau le Tribunal de réexaminer la décision prise dans le jugement No 565, importante non pas uniquement dans l'affaire du requérant mais bien pour l'ensemble de la procédure d'établissement des rapports.

CONSIDERE :

Sur la demande de procédure orale

1. Le Tribunal considère qu'un débat oral, tel que prévu à l'article 12 de son Règlement, n'est pas nécessaire. L'Organisation a fourni dans sa réponse des explications suffisantes qui ont pleinement éclairci les questions sur lesquelles auraient dû porter les témoignages proposés.

Sur la recevabilité et la compétence

2. La requête porte sur les sept conclusions suivantes invitent le Tribunal à ordonner à l'Organisation de :

- 1) assurer l'exécution complète et immédiate du jugement No 565 concernant le rapport d'appréciation d'activité 1980-81;
- 2) supprimer les points b) et c) de la section 3 (Evaluation du travail) du rapport d'appréciation 1981-82;
- 3) renvoyer le rapport annuel 1981-82 au Directeur général en vue d'une révision de l'appréciation de son activité à la lumière des constatations du Tribunal et en particulier de l'évaluation du travail, de l'appréciation portée à la section 5 et des recommandations générales (section 13);
- 4) prononcer des pénalités appropriées à l'encontre des fonctionnaires responsables de tracasseries continues de si nombreux et laborieux subordonnés au mépris de la Constitution et des conventions et recommandations de l'OIT et du Statut du personnel du BIT, ou en référer au Directeur général en vue d'une action appropriée;
- 5) s'assurer que pareils tracasseries, harassements et discriminations cessent;
- 6) éliminer tout tort infligé à un fonctionnaire ayant eu une "carrière parfaitement honorable" au cours de ses vingt-quatre années de service;
- 7) lui allouer des dommages et intérêts exemplaires pour le tort professionnel, moral et matériel souffert durant une longue période par un travailleur honnête et laborieux.

3. Dans sa réplique, le requérant a demandé la révision du jugement No 565 sur trois points : a) correction du paragraphe A (p. 1) de l'exposé des faits; b) révision des conclusions du jugement à la lumière des éléments résultant du dossier actuel; c) réexamen de l'appréciation portée au paragraphe 7 b) par le Tribunal sur le sens exact d'une déclaration du chef direct du requérant.

La réplique requiert donc du Tribunal qu'il révise ses considérants sur ces points en tenant compte des éléments de preuve ressortant du présent dossier de recours.

4. Il y a, tout d'abord, lieu de statuer sur la recevabilité de ces nouvelles demandes de la réplique.

Celles-ci sortent du cadre des conclusions de la requête principale, en ce qu'elles tendent à obtenir la révision du jugement No 565. On peut cependant les considérer comme un véritable recours en révision qu'il appartient au Tribunal d'examiner en tant que tel.

Les jugements du Tribunal ont l'autorité de la chose jugée depuis le jour où ils sont prononcés. S'ils sont sujets à révision à partir de cette date, ce ne peut être que dans des cas exceptionnels. Certains motifs invoqués à l'appui d'une demande de révision apparaissent d'emblée irrecevables, comme la fausse appréciation des faits. D'autres peuvent être éventuellement recevables, comme l'erreur matérielle ou la découverte de faits nouveaux. Encore faut-il, pour qu'ils soient admis à justifier la révision, qu'ils soient de nature à exercer une influence sur le sort de la cause.

Le point c) soulevé par le requérant se rapporte à une prétendue fausse appréciation du témoignage de son chef. Equivalant au grief de fausse appréciation des faits, ce moyen est irrecevable.

Quant à l'affirmation figurant au point a) selon laquelle le paragraphe A de l'exposé des faits n'est pas tout à fait correct, si elle allègue une prétendue erreur matérielle, elle ne saurait être admise car manifestement cette erreur n'est pas de nature à exercer une influence quelconque sur le dispositif du jugement No 565.

Enfin, la conclusion b) tendant à la révision de ce jugement à la lumière des éléments tirés de la présente affaire doit être rejetée, car il s'agit de faits nouveaux; ceux-ci ne sauraient influencer un jugement rendu précédemment, puisqu'ils sont survenus postérieurement à sa date. Les conclusions de la réplique ne peuvent donc qu'être rejetées.

5. Il y a lieu d'examiner maintenant, du point de vue de leur recevabilité et de la compétence du Tribunal, les conclusions de la requête elle-même.

La conclusion 1) requiert le Tribunal d'ordonner à l'Organisation d'assurer l'exécution immédiate du jugement No 565.

L'Organisation conteste, en premier lieu, la recevabilité de cette conclusion, sous prétexte que le requérant n'a pas soumis ses griefs sur ce point à la procédure de réclamation de l'article 13.2 du Statut du personnel.

Ce moyen de défense n'est pas fondé.

En effet, l'inexécution d'un jugement ne constitue ni une violation d'une disposition statutaire ou d'une clause contractuelle, ni un traitement injustifié ou inéquitable, au sens de l'article 13.2 du Statut.

La conclusion 1) tend simplement à obtenir l'exécution du dispositif d'un jugement prononcé dans le cadre de la compétence du Tribunal. Aussi celui-ci reste-t-il compétent à l'effet d'examiner les difficultés relatives à l'exécution de sa décision.

Mais la conclusion 1) n'en est pas pour autant admissible. Le jugement No 565 a considéré que le rapport 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, ainsi que le paiement de 1.000 francs suisses à titre de dépens. Le Tribunal a, en outre, pris acte de ce que l'Organisation se déclarait disposée à éliminer du rapport 1980-81 les appréciations émises à l'insu du requérant et à introduire dans son dossier personnel un exemplaire du jugement.

Or ce que le requérant reproche à l'Organisation, ce n'est pas l'inexécution de son engagement d'amender le rapport et de le placer dans son dossier personnel, mais de ne l'avoir pas préalablement soumis à son visa. Bien que cette exigence ne soit pas formellement imposée par le jugement, il résulte des pièces du dossier qu'elle a été satisfaite par l'Organisation, au moyen d'une note interne en date du 10 mai 1984 portant communication au requérant du rapport 1980-81 pour qu'il puisse y apposer son visa.

Il s'ensuit que la conclusion 1) devient sans objet.

6. Les conclusions 2) et 3) demandent que l'Organisation élimine de son rapport 1981-82 les appréciations émises aux points b) et c) de la section 3 (Evaluation du travail) et que ce rapport soit renvoyé au Directeur général.

L'Organisation invoque l'irrecevabilité de ces demandes pour cause de tardiveté. Elle fait valoir, à cet effet, que le rapport litigieux a été approuvé par le Directeur général le 28 juin 1983 et notifié au plus tard le 21 novembre 1983. Le délai de quatre-vingt-dix jours prescrit par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal pour attaquer cette décision devant le Tribunal devait expirer le 19 février 1984, si bien que la requête déposée le 27 avril 1984 se trouverait hors

A l'encontre de cette thèse, le requérant soutient qu'à la suite du visa du Directeur général approuvant les commentaires du Comité des rapports, il avait le droit de revenir devant ce comité. Or les nouveaux commentaires de celui-ci portent la date du 16 décembre 1983 et le visa subséquent du Directeur général celle du 16 janvier 1984. Le recours dirigé contre cette dernière décision avait donc respecté le délai et s'avérait tout à fait recevable.

Cette argumentation ne saurait cependant être acceptée pour les raisons exposées ci-après.

7. Tout d'abord, c'est à tort que le requérant prétend que les commentaires du Comité des rapports et la décision du Directeur général qui les approuve, émis respectivement les 16 décembre 1983 et 16 janvier 1984, n'auraient aucun caractère confirmatif.

Dans son premier rapport du 19 mai 1983, le comité adoptait notamment les conclusions suivantes : "c) dans la situation telle qu'elle paraissait se présenter, il ne semblait guère possible d'appliquer les directives à la lettre", et il déclarait qu'il trouvait que "la situation qui se dégageait du rapport et des notes internes paraissait si mauvaise que

le Département du personnel devrait être invité à envisager les moyens d'y remédier y compris la possibilité d'un transfert". Ce rapport recevait l'aval du Directeur général le 28 juin 1983.

Arguant de ce que le rapport 1981-82 était "des plus inexacts et des plus irréguliers", le requérant recourait contre la décision du Directeur général devant le Comité des rapports lequel s'est borné, le 16 décembre 1983, à déclarer qu'"[il] exprimait l'espoir que les directives pourraient être appliquées strictement la prochaine fois". Ces commentaires étaient à nouveau approuvés par le Directeur général le 16 janvier 1984.

Il ne fait aucun doute que ni les commentaires du Comité des rapports, ni la décision du Directeur général n'apportent aucune modification à leurs observations et décision précédentes; ils avaient donc, à l'évidence, un caractère purement confirmatif et n'étaient pas susceptibles de rouvrir le délai de recours contentieux venu à expiration le 19 février 1984. De ce chef, la requête apparaît donc irrecevable.

8. Mais elle l'est à un autre titre.

La procédure instituée pour l'évaluation du travail des fonctionnaires par l'article 6.7 du Statut du personnel et les directives de l'OIT revêt un caractère spécifique en ce qu'elle fait intervenir plusieurs niveaux d'autorités administratives et donne aux intéressés les garanties d'une discussion contradictoire. Cette procédure prend fin avec le visa du Directeur général qui constitue la décision finale émanant de l'agent le plus élevé de l'Organisation. Aussi cette décision ne saurait être sujette à recours au sein de celle-ci, car lorsqu'elle est prise, tous les moyens de recours disponibles ont été épuisés. C'est donc à partir de la notification de cette décision que commence à courir le délai de l'article VII, paragraphe 2, Statut du Tribunal.

Vainement le requérant soutient-il que le recours par lui formé devant le Comité des rapports le 21 novembre 1983 s'analyserait en une demande de révision ("review").

Outre qu'une telle procédure n'est prévue par aucune disposition du Statut du personnel ni aucune directive, une demande de révision ne se conçoit que devant l'autorité même qui a rendu la décision attaquée. Or, en l'occurrence, en sollicitant du Comité des rapports un réexamen de ses précédents commentaires, le requérant mettait en cause, par là-même, la décision du Directeur général du 28 juin 1983 devant ce comité.

Le recours ainsi formé par le requérant n'était donc pas légalement justifié et ne pouvait affecter le caractère définitif de la décision en question.

9. Pas davantage ne saurait-on accueillir la demande de l'Organisation tendant à remettre en cause la jurisprudence du Tribunal selon laquelle il résulte de l'article 6.7 du Statut du personnel et des directives que les commentaires du Comité des rapports doivent être soumis au visa préalable du fonctionnaire intéressé avant d'être approuvés par le Directeur général.

L'Organisation avait commencé par requérir le Tribunal, dans ses premières écritures, de "réviser ses conclusions dans l'affaire Ali Khan No 2". Dans sa duplique, elle lui demande de "reconsidérer sa décision" et de "réexaminer" la question afin de consacrer la pratique du BIT.

Quel que soit le terme utilisé pour qualifier les conclusions de l'Organisation sur ce point, celles-ci ne sauraient être accueillies. Elles visent, en effet, à rien moins qu'à reprocher au Tribunal d'avoir faussement appliqué les textes légaux et réglementaires en vigueur et ainsi d'avoir commis une erreur de droit. Or un tel grief ne constitue pas un motif de révision valable, car il met directement en cause l'autorité de la chose jugée.

10. La conclusion 4) invite le Tribunal à ordonner à l'Organisation de prononcer des pénalités contre les fonctionnaires responsables d'actes illégaux vis-à-vis de leurs subordonnés.

Le Tribunal ne peut examiner cette conclusion car sa compétence, dans les cas prévus à l'article II de son Statut, ne lui permet, conformément à l'article VIII, que d'ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, étant entendu que si l'annulation ou l'exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert.

En conséquence, la conclusion 4) est écartée.

11. Quant aux conclusions 5) et 6), elles ont pour objet d'obtenir que l'Organisation fasse cesser les actes contraires

aux obligations prescrites par le Statut du personnel. Ces obligations sont cependant formulées de manière si vague et si générale que leur exécution ne pourrait pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

D'où l'irrecevabilité des conclusions ci-dessus.

12. Reste enfin à examiner la conclusion 7).

Elle réclame la réparation du préjudice professionnel moral et matériel souffert par le requérant "durant une longue période".

En raison de son caractère général, cette conclusion encourt déjà l'irrecevabilité. Mais dans la mesure où elle est liée partiellement aux chefs de demande examinés dans les considérants précédents, et notamment au grief invoquant des irrégularités dans l'établissement du rapport d'évaluation du travail 1981-82, son sort dépend de celui de ces demandes.

D'où il suit que l'irrecevabilité de celles-ci entraîne nécessairement celle de la conclusion 7).

13. Par voie de conséquence, le Tribunal n'est pas à même d'apprécier pleinement le bien-fondé des moyens du requérant faisant état d'irrégularités commises par l'Organisation.

Sur la demande de mesures provisionnelles

14. Etant donné le rejet de la requête en raison de l'irrecevabilité des conclusions, il n'y a aucun motif d'introduire en procédure, sous une forme ou sous une autre, les pièces réclamées qui n'ont rien à voir avec la question de recevabilité.

D'où il suit que la demande de mesures provisionnelles doit être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo, 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 18 mars 1985.

André Grisel
Jacques Ducoux
E. Razafindralambo
A.B. Gardner