

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire LOCHNER

Jugement No 1301

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mme Stella Lochner le 22 juillet 1992 et régularisée le 16 novembre 1992, la réponse de l'OIT du 25 février 1993, la réplique de la requérante en date du 6 avril et la duplique de l'Organisation du 26 mai 1993;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 4.12, 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 et les allégations suivants :

A. L'article 6.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT) a la teneur suivante :

- "1. Le travail de chaque fonctionnaire est évalué sur un formulaire établi par le Directeur général, après consultation de la Commission administrative. Le chef responsable du fonctionnaire est chargé de procéder à cette évaluation; il peut selon le cas recueillir l'avis d'un de ses subordonnés dont relève le fonctionnaire ou de tout autre fonctionnaire sous la surveillance duquel le fonctionnaire a travaillé pendant la période considérée.
2. L'évaluation est communiquée au fonctionnaire intéressé, qui y appose ses initiales et la renvoie, dans un délai de huit jours après réception, en y joignant telles observations qu'il peut désirer formuler. Sauf décision contraire du Directeur général, ces observations sont classées dans le dossier de l'intéressé, avec l'évaluation. Celle-ci ainsi que toutes les observations qui ont pu être formulées par le fonctionnaire intéressé sont alors transmises 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 secrétaire du Comité des rapports pour toute action appropriée.
3. Il est procédé à une évaluation du travail de chaque fonctionnaire neuf mois après son entrée en service, dix-huit mois après, trente-trois mois après, quarante-cinq mois après et par la suite tous les deux ans..."

La requérante, ressortissante autrichienne, a commencé à travailler pour le BIT en 1974, au grade G.2. Elle a été affectée au Service de développement du personnel en 1983 et promue au grade G.4 en 1990, lorsque son poste a été reclassé à G.5. La même année, elle a remporté un concours pour un poste G.6 ouvert au Service de la politique du personnel, auquel elle a été transférée le 1er octobre 1990.

Le 1er décembre 1989, l'ancien chef du Service de développement du personnel lui a adressé un projet d'évaluation de son travail portant sur la période du 1er décembre 1986 au 31 août 1989, date à laquelle il avait quitté le service. Il s'en est suivi un échange de lettres et de discussions avec la requérante au cours duquel l'administration l'a invitée à apposer ses initiales sur le rapport et à joindre telles observations qu'elle souhaitait formuler. Elle a objecté la longueur de la période couverte par le rapport. Le 6 décembre 1990, elle a fait une "demande de réexamen" au sens de l'article 13.1 du Statut du personnel, alléguant une violation des règles régissant l'évaluation du travail.

Dans une note du 21 décembre 1990, le chef du Service de développement du personnel a demandé à son prédécesseur de réviser son projet original de rapport d'évaluation pour 1986-1989 de manière à le faire porter uniquement sur la période comprise entre le 1er décembre 1986 et le 30 novembre 1987; un second rapport serait préparé pour la période comprise entre le 1er décembre 1987 et le 30 novembre 1989. Il a invité son prédécesseur à

y contribuer pour la période qui a pris fin le 31 août 1989. L'ancien chef du service s'est déclaré disposé à le faire dans une note du 14 janvier 1991, reconnaissant que le rapport pour 1986-87 s'était fait attendre. Dans une note du 15 janvier, le nouveau chef du service a enjoint la requérante d'apposer ses initiales sur l'évaluation révisée pour 1986-87 et de la renvoyer dans les huit jours. Le 15 janvier également, son chef direct lui a adressé un projet d'évaluation pour la période 1987-1989. Dans une note du 21 janvier adressée au chef du service, elle insistait sur sa demande formulée en vertu de l'article 13.1.

N'ayant pas réussi à obtenir d'elle qu'elle signe l'évaluation pour 1986-87 ou qu'elle fournisse des explications à l'appui de sa demande de réexamen, le chef du service l'a informée, par note du 8 février 1991, qu'il soumettrait l'évaluation réexaminée pour la période 1986-87 au Comité des rapports, accompagnée de l'échange de correspondance pertinent, et appellerait l'attention du comité sur le projet d'évaluation pour la période 1987-1989, à moins qu'elle n'en discute avec son chef direct au cours de la semaine.

Le 15 février 1991, elle a formulé une "réclamation" au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel contre la validité de l'évaluation du 1er décembre 1989 portant sur une période de trois ans. Dans une note du 18 avril, la directrice du Département du personnel lui a expliqué, au nom du Directeur général, que la "méthode appropriée" pour contester les éléments de forme ou de fond d'une évaluation du travail consistait à suivre la procédure prévue au Statut du personnel, laquelle impliquait l'examen de l'évaluation par le Comité des rapports avant que le Directeur général n'ait pris une décision définitive sur la base du rapport du comité. En conséquence, la directrice a recommandé que la requérante remplisse les sections pertinentes des formulaires, de manière que le comité dispose des évaluations du travail définitives et non des projets. La directrice invitait également la requérante à adresser au comité des éclaircissements sur sa réclamation. Le 15 mai, la requérante renvoyait le projet d'évaluation à la directrice sans y avoir apposé ses initiales ni formulé d'observations.

Dans ses observations du 7 juin 1991, le comité regrettait les "erreurs de procédure" qui entachaient le rapport portant sur la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1987. Il demandait à la requérante d'y apposer ses initiales et d'ajouter toutes observations qu'elle désirait formuler; faute de quoi, il ferait classer le projet dans son dossier, avec l'échange de correspondance pertinent. Quant à l'évaluation portant sur la période du 1er décembre 1987 au 30 novembre 1989, le comité déclarait que tout refus de se conformer à la procédure établie engageait la responsabilité de la requérante. Là encore, il lui recommandait de saisir une "dernière chance" de régulariser sa situation en se conformant à la procédure d'évaluation avant que le projet et la correspondance pertinente ne fussent versés au dossier. Par une lettre du 23 avril 1992, qui constitue la décision attaquée, la directrice du Département du personnel l'informait que le Directeur général avait décidé que les projets d'évaluation et la correspondance pertinente seraient versés à son dossier.

B. La requérante allègue que l'administration a omis de se conformer aux règles pour ce qui concerne les deux projets de rapport sur son travail pendant la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1989. Bien qu'elle insiste sur la qualité de son travail pour contester la teneur des rapports, ses objections portent essentiellement sur la procédure.

Aux termes de l'article 6.7.3 du Statut du personnel, elle aurait dû recevoir un rapport tous les deux ans. Le projet de rapport qui lui a été soumis le 1er décembre 1989 couvrait une période de près de trois ans. Les deux projets de rapport fournis par l'administration en janvier 1991 - l'un couvrant la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1987, et l'autre la période du 1er décembre 1987 au 30 novembre 1989 - n'étaient qu'une "mascarade" destinée à dissimuler la violation de la procédure. Quoi qu'il en soit, l'administration a agi trop tard puisqu'elle devait fournir un rapport fin février 1988 sur son travail pendant la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1987. Ce retard a exclu une "action en retour en temps utile", l'a empêchée de remédier à ses insuffisances, et a eu du même coup pour effet que les relations tendues qu'elle avait avec son ancien chef viennent altérer le souvenir qu'il avait gardé de son travail.

Elle allègue en outre que l'Organisation a négligé de la consulter au préalable, ainsi qu'elle était tenue de le faire. Aux termes des directives du Comité des rapports, "la préparation de l'évaluation du travail devrait donner au chef responsable et au fonctionnaire l'occasion d'un entretien" et "l'évaluation écrite ne devrait pas constituer une surprise du dernier moment pour le fonctionnaire". Or les critiques qui lui ont été adressées dans le premier rapport ont été pour elle une surprise totale. Elle prétend que les rapports ne constituent pas des "évaluations" au sens de l'article 6.7 du Statut. Aussi ne lui est-il pas possible d'y apposer ses initiales ou de formuler des observations sur le fond sans donner l'impression de les reconnaître comme valables en droit. Elle demande l'annulation de la décision entreprise, le retrait de son dossier personnel des "remarques diffamatoires" qui figurent dans les évaluations, et

l'octroi de dommages-intérêts symboliques pour tort moral et préjudice touchant ses perspectives de carrière et sa réputation personnelle et professionnelle.

C. Dans sa réponse, l'Organisation allègue que la requête est irrecevable parce que la requérante a omis d'épuiser les voies de recours internes dont elle disposait. Pour rectifier les erreurs de jugement éventuelles, le personnel du BIT a la possibilité de formuler des observations sur les évaluations de ses supérieurs. Or la requérante s'est abstenue de le faire. L'Organisation prévoit également une procédure de réexamen selon laquelle son Comité des rapports examine les erreurs alléguées tant sur le fond que sur la forme. La requérante a refusé une fois de plus de se conformer à la procédure établie, de sorte que la décision qu'elle attaque n'est pas "définitive" au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Sur le fond, l'Organisation soutient que le fait que la requérante se soit abstenue de formuler des observations sur les projets d'évaluation et son refus de fournir les informations demandées ou de discuter les questions en litige ont empêché la procédure d'évaluation d'aboutir. Elle a eu tort de réserver ses observations sur la teneur de ses évaluations pour le Tribunal : en aucun cas celui-ci ne peut se substituer à l'administration pour juger de la qualité du travail de la requérante. Tout en reconnaissant les erreurs de procédure commises lors de l'établissement du premier rapport, la défenderesse rejette la responsabilité du différend sur l'intransigeance de la requérante et non sur les retards administratifs. Son refus de formuler des observations sur le fond des évaluations a eu pour effet que le second rapport, lui aussi, a été incomplet.

Dans ces conditions, l'Organisation pouvait-elle faire autre chose que verser au dossier personnel de la requérante des copies des projets de rapport, accompagnées des pièces pertinentes ? Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas d'une "évaluation du travail" définitive au sens de l'article 6.7 du Statut, ces documents constituent néanmoins des "pièces relatives aux mesures officielles prises ou envisagées à l'égard du fonctionnaire" au sens de l'article 4.12 et doivent par conséquent être versées au dossier.

Il incombe à la requérante de démontrer qu'elle n'est pas elle-même responsable, du fait de son propre comportement, du préjudice qui lui est causé, si toutefois il en existe un. Si elle craignait vraiment que ses perspectives de carrière ne fussent affectées, elle n'avait qu'à formuler ses observations sur les évaluations figurant dans les rapports.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens précédents. Elle conteste que la responsabilité lui incombe. Ce n'est pas elle qui a apporté un retard inadmissible à établir l'évaluation pour 1986-87, qui en plus est en violation des règles de procédure. Etant donné que, comme l'Organisation le reconnaît, les documents pertinents ne constituent pas des évaluations du travail au sens de l'article 6.7 du Statut du personnel, elle n'était pas tenue d'y apposer ses initiales et de les renvoyer. Existe-t-il dans le Statut une disposition obligeant un fonctionnaire à signer des rapports qui ne sont pas conformes aux règles ?

Quant au tort moral, son ancien chef et son chef actuel lui ont lancé des accusations qui confinent à une "chasse aux sorcières".

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient que les erreurs de procédure qu'elle a commises n'étaient pas graves au point de ne pouvoir être corrigées ou d'empêcher que les rapports puissent être considérés comme des évaluations du travail. C'est le refus de la requérante de les compléter qui a fait qu'ils n'ont pu être considérés comme des évaluations "définitives". Le refus d'un membre du personnel de remplir un formulaire ne dépouille pas l'évaluation de ses effets juridiques. Quant au préjudice allégué, l'Organisation souligne que, au cours des mois qui ont suivi les périodes couvertes par les deux rapports, la requérante a avancé de deux grades dans la catégorie des services généraux.

CONSIDERE :

1. La requérante est entrée au service du BIT en 1974 dans la catégorie des services généraux, au grade G.2. En 1983, elle a été affectée au Service de développement du personnel en tant que commis, sous l'autorité du secrétaire du Comité de sélection. En 1990, elle avait atteint le grade G.5. Le 1er octobre 1990, elle a été transférée au Service de la politique du personnel après avoir remporté un concours ouvert pour un poste de grade G.6 dans ce service. La requérante demande le retrait de son dossier personnel de commentaires qu'elle juge diffamatoires dans deux rapports d'évaluation de ses résultats couvrant la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1989, alors qu'elle travaillait encore au Service de développement du personnel.

2. Dans le projet de rapport d'évaluation couvrant la période du 1er décembre 1986 au 30 novembre 1987 et remis à la requérante le 14 janvier 1991, l'ancien chef du service déclarait que la requérante s'était acquittée de ses fonctions avec compétence et habileté et précisait que, en dépit de la pression sous laquelle elle travaillait, elle avait maintenu "un haut niveau de précision et d'attention aux détails". Il ajoutait, toutefois, que ses relations avec son chef direct avaient été "moins que satisfaisantes" et que son attitude "n'a[vait] pas été coopérative". C'est contre ces dernières remarques que la requérante s'insurge avec véhémence.

3. Dans un autre rapport d'évaluation, couvrant cette fois-ci la période du 1er décembre 1987 au 30 novembre 1989, son chef direct, le secrétaire du Comité de sélection, la décrit comme une personne "consciencieuse, très travailleuse, compétente et efficace", mais note qu'elle "a des difficultés à travailler au sein d'une équipe". La requérante récuse également ce commentaire.

4. Estimant n'avoir obtenu satisfaction ni à la suite d'une demande de réexamen de ses rapports d'évaluation présentée conformément aux dispositions de l'article 13.1 du Statut du personnel, ni dans la correspondance qui lui fut adressée ultérieurement, la requérante a formulé une réclamation le 15 février 1991, en application de l'article 13.2 du Statut, en alléguant un traitement inéquitable et des "irrégularités" de procédure, notamment des retards dans l'établissement du rapport pour 1986-87 et le fait qu'elle n'a pas pu avoir de véritable consultation avec son chef direct.

5. Dans une réponse intérimaire en date du 18 avril 1991 à la réclamation formulée par la requérante en vertu de l'article 13.2 du Statut, la directrice du Département du personnel lui a indiqué que :

"la méthode appropriée pour contester la procédure d'établissement ou le contenu d'un rapport d'évaluation consiste à suivre la procédure spéciale stipulée par le Statut du personnel, qui prévoit un examen des rapports d'évaluation par le Comité des rapports, puis une décision du Directeur général sur la base du rapport du Comité".

Elle a, en conséquence, invité la requérante à compléter "le plus rapidement possible" les rapports la concernant en vue de leur soumission au Comité des rapports. En réponse, la requérante s'est bornée à renvoyer les rapports sans commentaire le 15 mai et a maintenu, dans une note de la même date, qu'elle ne reconnaissait pas leur validité.

6. Dans des "commentaires" datés du 7 juin 1991 et transmis à l'intéressée, le Comité des rapports a noté que la requérante n'avait pas fait d'observations sur les rapports; il l'a invitée à signer lesdits rapports et à les compléter par d'éventuelles remarques avant de les lui renvoyer. Elle ne les a ni signés ni commentés.

7. Dans une lettre en date du 23 avril 1992 adressée à la requérante en réponse définitive à sa réclamation, la directrice du Département du personnel indique que le Directeur général a pris note de son refus de donner suite à la note du directeur du 18 avril 1991 et aux commentaires du comité datés du 7 juin 1991. Etant donné qu'elle n'a pas fait usage des possibilités qui lui étaient offertes d'exposer ses griefs, le Directeur général estime qu'il n'y a aucune raison de penser qu'elle a été traitée en violation des dispositions du Statut du personnel ou des termes de son contrat de travail, et qu'il convient par conséquent de "classer ses rapports d'évaluation dans son dossier personnel, avec l'ensemble de la correspondance qui s'y rapporte".

8. L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal a la teneur suivante :

"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'exigence selon laquelle un requérant doit faire usage de tous les moyens de recours internes n'est pas une simple formalité. Il en découle que la requérante avait l'obligation de faire un véritable effort pour obtenir la suppression des appréciations contestées en recourant aux règles applicables. L'examen des appréciations figurant dans les rapports d'évaluation est de la compétence du Comité des rapports, dont les membres sont familiers avec les procédures et les normes du Bureau en matière de notation, et qui a compétence pour formuler des recommandations tant à l'égard de la procédure adoptée que du contenu des rapports d'évaluation. Le comité peut notamment recommander que les appréciations portées soient supprimées ou modifiées. En refusant de lui soumettre ses objections et ses observations sur les projets de rapports la concernant, la requérante n'a pas épuisé les moyens mis à sa disposition par le Statut du personnel pour obtenir la suppression ou la modification des appréciations contestées. Conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, sa requête est donc irrecevable.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Sir William Douglas, Vice-Président, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

(Signé)

José Maria Ruda
William Douglas
Mark Fernando
A.B. Gardner