

TRENTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire RILEY

Jugement No 243

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par le sieur Riley, Oscar Winston III, le 21 mars 1974, régularisée le 26 mars 1974, la réponse de l'Organisation, en date du 22 avril 1974, la réplique du requérant, en date du 7 juin 1974, et la duplique de l'Organisation, en date du 27 juin 1974;

Vu l'article II, paragraphe premier, du Statut du Tribunal, et les articles 1.9, 4.6 (d), 4.8, 6.11, 10.1 (c), 13.1 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT);

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise par le Tribunal;

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

A. Le 15 mai 1970, le sieur Riley a signé un contrat d'un an, au grade P.5, comme chef de la Section du programme des systèmes d'information en management (MIS), au Service du perfectionnement des cadres dirigeants (MAN DEV), du Département du développement des ressources humaines (HRD) au sein du Bureau international du Travail. Ce contrat a été remplacé le 9 juillet 1970 par un contrat de deux ans, au même grade et pour les mêmes fonctions. Le rapport annuel du requérant couvrant la période du 5 juillet 1970 au 31 mars 1971 et signé de son chef, M. Hindle, reconnaît les grandes qualités et la haute compétence techniques de l'intéressé mais relève les difficultés rencontrées par lui à s'adapter à la nature des activités du service dont il relève; le rapport annuel pour la période allant du 1er avril 1971 au 31 mars 1972, également établi par M. Hindle, contient les mêmes réserves et signale en outre que le rendement du sieur Riley n'a pas été pleinement satisfaisant. En mars 1972, le sieur Riley a été informé par M. Hindle qu'il était douteux que son contrat puisse être prolongé; le contrat du requérant a cependant été prolongé le 27 juin 1972, par décision du Directeur général, pour une durée de douze mois à compter du 1er juillet 1972. Le 15 août 1972, M. Hindle a adressé une note aux membres du Service les informant notamment que M. Dey reprendrait les fonctions du requérant. Le 17 août 1972, M. Hindle a adressé une note au requérant énumérant les tâches que celui-ci avait laissées inachevées et qui avaient été signalées par M. Dey, lui demandant des explications sur ces retards et l'informant que dorénavant il dépendrait directement de lui et serait affecté à des tâches spéciales comportant des délais précis.

B. Les 4 et 19 septembre 1972, le sieur Riley a demandé au Département du personnel d'examiner son cas au sens de l'article 13.1 du Statut du personnel, en invoquant un traitement incompatible avec les termes de son contrat d'engagement; cette allégation a été rejetée par le Département du personnel le 21 septembre 1972. Le 9 octobre 1972, le requérant a déposé une réclamation au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel pour violation de son contrat d'engagement et violation du Statut, en particulier de l'article 1.9 sur les mutations de fonctionnaires; cette réclamation ayant été rejetée le 21 novembre 1972 par le Directeur général, le sieur Riley n'a pas porté l'affaire devant le Tribunal administratif.

C. En février 1973, à la suite d'une réorganisation du département, un Service du perfectionnement des cadres dirigeants et des perspectives de carrière (MDC) a été créé et placé sous la direction de M. Kanawaty; le requérant a été affecté à ce service. Le rapport annuel du requérant couvrant la période allant du 1er avril 1972 au 31 mars 1973, établi par M. Kanawaty, relève que la productivité de l'intéressé a été faible et que les progrès réalisés par lui ont été moins que satisfaisants; M. Hindle, qui avait été le chef responsable du sieur Riley jusqu'au début du mois de mars 1973, a ajouté au rapport que la contribution du requérant "aux activités de MAN DEV avait été de très loin inférieure à celle que l'on peut attendre d'un haut fonctionnaire de grade P.5". Le 10 mai 1973, le sieur Riley a été informé qu'en raison de ses rapports défavorables, le Directeur général avait hésité à prolonger son contrat au-delà du 30 juin 1973, mais qu'il avait néanmoins décidé d'accorder une nouvelle prolongation jusqu'au 31 décembre 1973 pour lui donner une dernière chance de s'améliorer. Le 1er novembre 1973, le chef du Département du personnel a informé le requérant qu'aucune amélioration n'avait été constatée et que, pour cette raison, comme aussi en raison des économies que le Département HRD devrait faire en 1974, il avait été décidé de ne pas renouveler le contrat du requérant au-delà du 31 décembre 1973. Le 18 décembre 1973, le sieur Riley a adressé au

Directeur général une réclamation au sens de l'article 13.2 du Statut du personnel; le Directeur général a rejeté cette réclamation le 21 décembre 1973; néanmoins, pour des raisons humanitaires, le contrat du requérant a été prolongé une première fois jusqu'au 28 février 1974, puis, une seconde et dernière fois, jusqu'au 15 avril 1974. C'est contre la décision du Directeur général en date du 21 décembre 1973 que le sieur Riley se pourvoit devant le Tribunal de céans.

D. Dans sa requête, l'intéressé affirme tout d'abord que le fonctionnaire titulaire d'un engagement à durée déterminée a droit au renouvellement de son contrat. Le sieur Riley fait ensuite valoir qu'en vertu de son contrat d'engagement et en sa qualité de chef de sa section, il devait développer une activité indépendante et que la surveillance exercée par M. Hindle devait être une surveillance administrative et non technique; or, déclare-t-il, M. Hindle, excédant son rôle, est constamment intervenu dans le déroulement technique des travaux du requérant. Le sieur Riley considère que les critiques consignées dans ses rapports sont le reflet des divergences l'opposant à son supérieur hiérarchique. Le requérant estime enfin que le non-renouvellement de son contrat porte atteinte à sa réputation professionnelle et lui cause donc un préjudice moral.

E. Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

principalement :

a) d'annuler la décision du Directeur général du 21 décembre 1973;

b) de réintégrer le requérant à un poste de grade et de fonctions en rapport avec ses capacités professionnelles;

subsidiairement :

a) d'annuler la décision du Directeur général du 21 décembre 1973;

b) d'accorder au requérant des dommages-intérêts équivalant à deux années de salaire pour le préjudice tant matériel que moral qu'il a subi;

de condamner l'Administration au paiement des frais de procédure et honoraires d'avocat engendrés par la présente procédure.

F. Dans ses observations, l'Organisation relève en premier lieu que l'unique objet de la requête est la question de savoir si le BIT a légitimement laissé expirer le contrat de durée déterminée du requérant à fin décembre 1973. Elle déclare ensuite que l'argumentation du requérant repose sur une erreur de droit fondamentale : en effet, l'assertion du requérant selon laquelle le fonctionnaire titulaire d'un engagement à durée déterminée a droit au renouvellement de son contrat est contraire non seulement à la jurisprudence du Tribunal mais à la notion même de contrat de durée déterminée; l'Organisation cite à cet égard l'article 4.6 (d) du Statut du personnel selon lequel, "bien qu'une nomination de durée déterminée puisse être renouvelée, un fonctionnaire ainsi nommé n'est pas en droit de compter que son contrat sera renouvelé ou qu'il sera converti en un contrat d'un autre type; tout engagement pour une durée déterminée prend fin sans préavis à la date prévue dans le contrat d'emploi".

G. Du point de vue de la légalité interne, l'Organisation fait valoir que la décision attaquée a été notifiée au requérant par le chef du Département du personnel, agissant au nom du Directeur général, et que, partant, la décision a été prise par l'autorité compétente; quant à la forme de la décision, et bien que l'article 4.6 (d) du Statut prévoit que les contrats de durée déterminée prennent fin automatiquement par l'arrivée à leur terme, sans aucune procédure, le sieur Riley a été informé de la décision du Directeur général deux mois avant l'expiration de son contrat. Du point de vue de la légalité externe, l'Organisation fait valoir que la décision n'est pas fondée sur des motifs de droit erronés ni sur des faits inexacts; de même, tous les faits essentiels ont été pris en considération et aucune conclusion manifestement erronée n'a été tirée du dossier : le sieur Riley, techniquement compétent, ne s'est jamais adapté aux méthodes et au rythme de travail du service où il a été affecté; en ce qui concerne l'allégation selon laquelle M. Hindle aurait abusé de son pouvoir de chef en donnant au requérant des directives quant à la façon dont il devait exécuter le travail à lui confié, l'Organisation fait valoir qu'il est évident qu'un chef de service est en droit de donner de telles directives et qu'on ne saurait sérieusement le lui contester. L'Organisation déclare que tout montre que le sieur Riley n'a pas rendu au BIT les services que celui-ci était en droit d'en attendre au vu de ses qualifications professionnelles et que, pour ce seul motif, le non-renouvellement du contrat se justifiait; en outre, déclare l'Organisation, le Département HRD a subi des réductions budgétaires en 1974; il ne pouvait donc plus se permettre de conserver en son sein un fonctionnaire dont le rendement était totalement insuffisant.

H. En conclusion, l'Organisation déclare que la décision du Directeur général refusant de renouveler le contrat du requérant n'est entachée d'aucun des vices que le Tribunal censure en la matière; au contraire, le BIT a été extrêmement patient en conservant le sieur Riley à son service malgré ses insuffisances, en lui donnant une dernière chance en 1973 et en lui accordant encore plusieurs mois d'emploi en 1974 pour des raisons humanitaires. L'Organisation conclut donc à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter la requête.

CONSIDERE :

1. Il est constant que le requérant a été engagé le 15 mai 1970 au BIT en vertu d'un contrat d'une année, renouvelé à diverses reprises jusqu'au 15 avril 1974.

Il défère au Tribunal administratif la décision du Directeur général refusant un nouveau renouvellement. L'agent, porteur d'un contrat à durée déterminée, n'a aucun droit au renouvellement de ce contrat, ainsi que le rappelle d'ailleurs l'article 4.6 (d) du Statut du personnel.

Par suite, la question de savoir si le renouvellement d'un tel contrat peut ou non être accordé relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général.

Dès lors, le Tribunal administratif, saisi d'un recours contre une décision de celui-ci portant refus de renouveler un contrat à durée déterminée, peut seulement contrôler si, d'une part, elle émane d'un organe incompétent, est irrégulière en la forme, se trouve entachée d'un vice de procédure, ou, d'autre part, si elle est fondée soit sur des motifs de droit erronés, soit sur des faits inexacts, ou si ses auteurs ont omis de prendre en considération des éléments de fait essentiels ou s'ils ont tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées, ou, enfin, s'ils ont usé de leurs pouvoirs à des fins étrangères à l'intérêt de l'Organisation.

Sur la régularité en la forme de la décision attaquée :

2. La consultation de la Commission paritaire n'est pas, en l'espèce, statutairement obligatoire; et il appartient au Directeur général d'apprécier si cette consultation est ou non opportune.

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

3. Si le sieur Riley soutient, en premier lieu, que son supérieur direct, M. Hindle, devait se borner à exercer sur son travail une surveillance purement administrative, et non pas, comme il l'a fait, une surveillance technique, le privant d'autonomie et d'initiative, et ralentissant sa productivité, une telle prétention est directement contraire aux principes fondamentaux s'imposant dans une administration publique, où le supérieur hiérarchique doit disposer, dans tous les domaines, d'un pouvoir de surveillance et de contrôle sur les agents placés sous ses ordres.

Ce pouvoir est exercé exclusivement dans l'intérêt du service, et notamment il ne doit pas porter atteinte à la bonne marche de celui-ci; son intensité varie, en conséquence, suivant les agents concernés. S'il s'agit d'un agent débutant, le supérieur a le devoir de l'aider, de lui donner toutes explications et tous conseils utiles et de surveiller son travail strictement.

S'il s'agit d'un agent qualifié, connaissant bien les tâches qui lui sont confiées et dont l'activité ne peut a priori donner lieu à critiques, le supérieur doit, pour ne pas entraver inutilement le fonctionnement du bureau ou de la direction, se limiter à un contrôle général, et, particulièrement, à la vérification de la bonne exécution des directives qu'il a données.

S'il s'agit d'un agent d'une certaine ancienneté, ayant des difficultés à s'adapter, les responsabilités qui incombent au chef de service l'obligent à une surveillance attentive de l'activité de son subordonné et l'astreignent à le guider et à contrôler avec minutie le travail exécuté, voire, en cas de difficultés d'adaptation, à se substituer à lui.

Ce dernier cas est celui de l'espèce. Il résulte, en effet, des pièces du dossier très documenté fourni au Tribunal par les parties que le sieur Riley, dont les capacités techniques sont incontestables et incontestées, mais qui, avant son entrée au BIT avait exercé des fonctions de direction uniquement dans des sociétés privées, n'a pas su s'adapter aux conditions de travail particulières et aux exigences nécessaires pour assurer le fonctionnement d'une administration publique.

Le Tribunal ne peut que noter l'impossibilité pour le requérant aussi bien de fournir un travail régulier que d'exécuter un travail précis dans des délais raisonnables.

Toutes les critiques dirigées par M. Riley contre M. Hindle montrent qu'en réalité ce dernier avait une parfaite connaissance de ses devoirs comme chef de service, et aucune de ces critiques n'est justifiée.

D'ailleurs, placé sous la direction d'un autre chef de service, M. Kanawaty, il a été tout aussi incapable de s'adapter.

4. En second lieu, si le requérant allègue que les tâches qui lui ont été confiées n'étaient pas conformes aux indications de son contrat d'engagement, il est de la nature même du pouvoir hiérarchique que le chef de service est libre d'employer les agents placés sous son autorité au mieux de l'intérêt de son service, compte tenu de leurs aptitudes. Et, au niveau le plus élevé, le Directeur général dispose, d'ailleurs en vertu des stipulations de l'article 1.9 du Statut, d'une compétence de même nature dans l'intérêt de l'Organisation.

Il est constant, en l'espèce, que M. Hindle, puis M. Kanawaty, puis le Directeur général, s'apercevant de l'inaptitude du requérant à remplir ses fonctions et de son rendement très insuffisant, ont cherché, d'abord à l'intérieur du même service, puis dans un service voisin, à confier à l'intéressé des tâches assez différentes et variées; ces modifications de tâches ont été faites dans l'intérêt exclusif du sieur Riley; en tout état de cause, elles n'excédaient pas les pouvoirs que détenaient, à des niveaux différents, M. Hindle, puis le Directeur général; et il n'est pas établi que les dernières missions qui lui ont été confiées étaient d'un niveau inférieur à celles normalement attribuées à des agents du même grade.

5. En troisième lieu, si le sieur Riley soutient qu'il devait être libéré d'une partie des tâches lui incombant normalement en raison de ses activités syndicales, il résulte notamment d'une lettre du chef du Département du personnel, en date du 1er novembre 1973, que le Bureau a expressément tenu compte de ces activités en admettant qu'il était de leur fait "détaché à quart-temps".

6. En quatrième lieu, le sieur Riley expose qu'il a été découragé par l'incompréhension dont il a été l'objet, et que l'appréciation portée à son égard dans le troisième rapport annuel constituait une injustice qui l'a gravement affecté psychologiquement. Il résulte, au contraire, du dossier que si les supérieurs hiérarchiques ont formulé des appréciations peu élogieuses sur le travail effectué par le requérant, ce qu'ils avaient le devoir de faire eu égard aux résultats obtenus, ces appréciations ont été exprimées en des termes parfaitement corrects qui n'étaient nullement de nature à compromettre l'équilibre de l'intéressé.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la décision attaquée n'est entachée d'aucun des vices qu'il appartiendrait au Tribunal de censurer.

Au contraire, le Bureau, au lieu de mettre fin à l'activité au sieur Riley dès qu'il s'aperçut de l'inaptitude de l'intéressé à servir dans une organisation internationale telle que le BIT, s'est efforcé à l'employer à d'autres travaux pour lesquels il s'est révélé aussi inefficace; le Bureau lui a proposé des postes hors siège qu'il a refusés. Le Bureau a fait ainsi preuve de bienveillance à son égard.

8. La légalité de la décision attaquée étant reconnue, le sieur Riley n'est pas fondé à demander des dommages-intérêts du fait du non-renouvellement de son contrat.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 21 octobre 1974.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet

Mise à jour par SD. Approuvée par CC. Dernière modification: 12 mai 2008.