

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

S.
c.
OIT

133^e session

Jugement n° 4481

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} K. S. le 3 février 2020 et régularisée le 5 mars, la réponse de l'OIT du 9 avril, la réplique de la requérante du 28 mai et la duplique de l'OIT du 25 juin 2020;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

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 suivants:

La requérante conteste la décision de ne pas prolonger son engagement à la fin de sa période de stage.

La requérante est entrée au service du Bureau international du Travail, secrétariat de l'OIT, le 1^{er} mai 2016 en tant que commis d'administration, au grade G.4, au sein de l'Unité administrative et financière de l'Équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent/ bureau de pays à Santiago, Chili (EAT/BP-Santiago). Son premier contrat de courte durée fut converti le 14 juin 2016 en un contrat de durée déterminée, qui fut ensuite renouvelé le 1^{er} mai 2017. Conformément aux règles applicables, elle était en période de stage les deux premières années de son engagement.

Le 17 mars 2017, le supérieur hiérarchique direct de la requérante acheva l'examen à mi-parcours pour la première évaluation du stage (du 1^{er} mai 2016 au 30 avril 2017) et nota que, d'un commun accord, un plan d'amélioration serait élaboré et exécuté dès que possible. Le supérieur hiérarchique de deuxième niveau de la requérante, qui revit le jour même l'examen à mi-parcours pour la première évaluation du stage de l'intéressée, suggéra que celle-ci se conforme aux observations formulées par le supérieur hiérarchique direct. C'est ainsi qu'un plan d'amélioration des performances fut mis en place.

Le 4 mai 2017, le supérieur hiérarchique direct prépara le rapport de fin de cycle pour la première évaluation du stage de la requérante, notant que le plan d'amélioration était déjà en cours et exprimant l'espoir qu'il serait productif. Le supérieur hiérarchique de deuxième niveau examina le rapport de fin de cycle pour la première évaluation du stage le 20 mai 2017 et invita la requérante à participer au plan d'amélioration convenu. L'appréciation liée à l'évaluation globale de la performance de la requérante dans la première évaluation du stage était «N'a pas pleinement satisfait aux exigences de performance». Dans son examen, en date du 7 août 2017, du rapport de fin de cycle pour la première évaluation du stage de la requérante, le Comité des rapports prit note de l'évaluation globale de la performance et des opinions divergentes entre la requérante et son supérieur hiérarchique direct concernant l'évaluation de sa performance, et demanda que le plan d'amélioration des performances soit mis à jour pour inclure une évaluation de la performance pour chaque activité.

Le rapport de début de cycle pour la deuxième évaluation du stage de la requérante (du 1^{er} mai 2017 au 31 janvier 2018) fut élaboré par son supérieur hiérarchique direct le 24 octobre 2017 et examiné par le Comité des rapports le 29 novembre 2017. Dans ses observations et recommandations du 6 décembre 2017, le Comité des rapports releva notamment que la requérante n'atteignait pas le niveau de performance requis pour la fonction. Le supérieur hiérarchique direct acheva l'examen à mi-parcours pour la deuxième évaluation du stage de la requérante le 23 février 2018 et indiqua notamment que l'intéressée n'avait pas les compétences nécessaires pour assumer la fonction qui lui était assignée.

Le 7 mars 2018, le supérieur hiérarchique de deuxième niveau revit l'examen à mi-parcours pour la deuxième évaluation du stage de la requérante. Cette dernière en prit connaissance le 8 mars 2018 et estima qu'il y avait une intention de saper son travail.

Le 10 avril 2018, le Comité des rapports revit l'examen à mi-parcours pour la deuxième évaluation du stage de la requérante. Dans ses observations et recommandations du 16 avril 2018, il fit part de ses préoccupations concernant les problèmes de performance soulevés par le supérieur hiérarchique direct et prit note des opinions divergentes entre celui-ci et la requérante au sujet de l'évaluation de sa performance. Le Comité demanda au supérieur hiérarchique de deuxième niveau de fournir davantage de commentaires détaillés dans le rapport de fin de cycle.

Le 11 avril 2018, la requérante fut placée en congé de maladie certifié, initialement jusqu'au 10 mai, puis jusqu'au 9 juin et, enfin, jusqu'au 30 juin 2018.

Dans l'intervalle, le 18 avril 2018, le Comité des rapports avait examiné le rapport de fin de cycle pour la deuxième évaluation du stage de la requérante et les résultats compilés d'une évaluation multiple. Il avait noté que le supérieur hiérarchique direct avait recommandé la non-prolongation de l'engagement de l'intéressée et que le supérieur hiérarchique de deuxième niveau avait approuvé cette recommandation. Le Comité demanda au supérieur hiérarchique de deuxième niveau d'indiquer en détail les raisons pour lesquelles il avait approuvé cette recommandation.

Dans un mémorandum du 20 avril 2018, le supérieur hiérarchique de deuxième niveau transmit au Comité des rapports des observations supplémentaires concernant la performance de la requérante et réitéra la recommandation de ne pas prolonger son contrat au-delà de la période de stage.

Le 26 avril 2018, le contrat de la requérante fut prolongé de deux mois, du 1^{er} mai au 30 juin 2018. Il était indiqué dans la lettre de prolongation que cette prolongation avait été accordée pour faire en sorte que le Comité des rapports dispose de suffisamment de temps pour examiner le dossier de la requérante et formuler une recommandation définitive concernant son engagement.

Le 27 avril 2018, le Comité des rapports examina une seconde fois le rapport de fin de cycle pour la deuxième évaluation du stage de la requérante, avec les résultats compilés de l'évaluation multiple et les observations supplémentaires du supérieur hiérarchique de deuxième niveau datées du 20 avril. Les conclusions de cet examen furent exposées dans ses observations et recommandations du 14 mai 2018, dans lesquelles le Comité des rapports partageait l'opinion selon laquelle la requérante n'avait pas été en mesure de répondre aux exigences du poste, et approuvait la recommandation de ne pas prolonger son contrat au-delà de la période de stage.

Par lettre du 22 mai 2018, la requérante fut informée de la décision du Directeur général d'accepter la recommandation du Comité des rapports tendant à la non-prolongation de son contrat au-delà du 30 juin 2018. La requérante reçut en pièce jointe les copies des observations et recommandations du Comité des rapports du 14 mai 2018 et les observations supplémentaires communiquées par son supérieur hiérarchique de deuxième niveau au Comité des rapports.

Le 9 octobre 2018, la requérante déposa une réclamation auprès du directeur du Département du développement des ressources humaines contre la décision du 22 mai 2018. N'ayant pas reçu de réponse, elle déposa une réclamation auprès de la Commission consultative paritaire de recours (ci-après «la Commission») le 11 février 2019. La Commission remit son rapport au Directeur général le 11 octobre 2019. La majorité de ses membres estima que la réclamation était dénuée de fondement et en recommanda le rejet. Une minorité recommanda que le Directeur général envisage l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral du fait que le Bureau n'avait pas: i) prolongé la durée du stage de la requérante conformément à l'alinéa c) de l'article 5.1 du Statut du personnel; ni ii) respecté pleinement les garanties d'une procédure régulière et veillé à ce que la requérante soit entendue par le Comité des rapports et qu'elle soit en mesure de donner son avis sur les observations supplémentaires que son supérieur hiérarchique de deuxième niveau avait communiquées au Comité des rapports avant que ce dernier ne formule ses recommandations du 14 mai 2018.

Par lettre du 5 novembre 2019, la requérante se vit notifier la décision du Directeur général de rejeter sa réclamation en ce qu'elle concernait la non-prolongation de son engagement et de lui verser 3 000 dollars des États-Unis en raison du fait que les observations supplémentaires communiquées par son supérieur hiérarchique de deuxième niveau au Comité des rapports avant que ce dernier ne procède à l'examen de sa performance ne lui avaient pas été transmises. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, ainsi que la décision contenue dans la lettre du 22 mai 2018, et d'ordonner à l'OIT de la réintégrer, de prolonger son contrat à compter du 1^{er} juillet 2018 pour couvrir toute période de congé de maladie certifié et de l'autoriser à reprendre le travail et à achever sa période de stage une fois déclarée apte au travail. Elle réclame le paiement rétroactif de tous les traitements, indemnités, droits et autres montants qui lui étaient dus à compter du 1^{er} juillet 2018, assortis d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an. Elle réclame également le versement d'une indemnité au titre du préjudice moral subi et l'octroi de dépens.

L'OIT demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant en partie irrecevable et, en tout état de cause, entièrement dénuée de fondement. Dans l'éventualité où le Tribunal statuerait en faveur de la requérante, l'OIT lui demande d'ordonner l'octroi d'une indemnisation juste et équitable, plutôt que d'annuler la décision attaquée ou d'ordonner une réintégration.

CONSIDÈRE:

1. La requérante a engagé la procédure ayant abouti à la requête à l'examen en contestant la décision du Directeur général de ne pas prolonger son contrat au-delà du 30 juin 2018. Cette décision lui a été communiquée dans une lettre, datée du 22 mai 2018, adressée par le directeur du Bureau de l'OIT pour le cône Sud de l'Amérique latine. Ce directeur informait également la requérante que, pour lui garantir le bénéfice du préavis de deux mois prévu dans le cadre du non-renouvellement de

son contrat, elle recevrait un mois supplémentaire de traitement, soit jusqu'à la fin du mois de juillet 2018.

2. Dans la décision du 5 novembre 2019, que la requérante attaque, le Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme a informé l'intéressée que le Directeur général approuvait les conclusions de la Commission et avait donc décidé de rejeter sa réclamation «dans la mesure où la non-prolongation de [son] engagement avait été valablement décidée»*. Il l'a également informée que, malgré cette conclusion, le Directeur général partageait l'avis de la minorité des membres de la Commission, selon lequel les observations plus détaillées de son supérieur hiérarchique de deuxième niveau, datées du 20 avril 2018, auraient dû lui être transmises pour qu'elle les commente avant que le Comité des rapports ne procède à l'examen de sa performance, et que le Directeur général avait donc décidé de lui accorder 3 000 dollars des États-Unis à titre de juste réparation.

3. Selon la jurisprudence du Tribunal, une décision de ne pas confirmer un engagement à la fin d'une période de stage relève du pouvoir d'appréciation et ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité. Dès lors, le Tribunal n'exercera un contrôle que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes. Il ressort également de la jurisprudence que la décision de ne pas confirmer l'engagement d'un stagiaire peut être annulée si elle a été prise en violation des termes de son contrat, des Statut et Règlement de l'organisation ou des principes généraux du droit tels qu'énoncés par le Tribunal. Il est également de jurisprudence que les principes généraux visent à faire en sorte qu'une organisation internationale agisse de bonne foi et honore son devoir de sollicitude envers les stagiaires et son devoir de respect de leur dignité (voir, par exemple, le jugement 3440, au considérant 2).

* Traduction du greffe.

4. Concernant les limites du pouvoir d'appréciation pour confirmer l'engagement d'un stagiaire, il ressort de la jurisprudence du Tribunal que l'autorité compétente décide sur dossier de confirmer ou non l'engagement et dispose de la plus grande latitude possible pour décider si une personne fait preuve non seulement des qualifications professionnelles, mais aussi des qualités personnelles requises pour occuper le poste auquel elle doit être affectée. Le Tribunal ne censure la décision que s'il constate un vice particulièrement grave ou flagrant dans l'exercice que le Directeur général a fait de son pouvoir d'appréciation (voir, par exemple, le jugement 2599, au considérant 5). Le Tribunal a également rappelé, par exemple dans le jugement 4282, au considérant 2, que la raison d'être d'une période probatoire était de permettre à une organisation de déterminer si le fonctionnaire concerné était apte à s'acquitter des fonctions associées à un poste donné et, en conséquence, le Tribunal avait toujours reconnu qu'il y avait lieu de bien respecter le pouvoir d'appréciation qu'avait une organisation pour prendre des décisions ayant trait aux stages, notamment pour confirmer un engagement, prolonger une période de stage et définir ses propres intérêts et besoins.

5. La requérante soutient que la décision de ne pas prolonger son contrat et sa période de stage était illégale et lui a causé un grave préjudice, car elle a perdu son emploi alors qu'elle était en congé de maladie certifié et inapte au travail. Pour contester la décision attaquée, elle avance les moyens suivants:

- i) la décision de ne pas prolonger son contrat aurait violé son droit à une prolongation de la durée du stage découlant d'une période de congé de maladie, conformément à l'alinéa c) de l'article 5.1 du Statut du personnel;
- ii) la décision de ne pas prolonger son contrat aurait violé son droit statutaire à un congé de maladie en vertu de l'article 8.6 du Statut du personnel;
- iii) la décision de ne pas prolonger son contrat aurait violé le principe général de non-discrimination; en raison de sa maladie, elle aurait été soumise à une différence de traitement constitutive d'une discrimination en matière d'emploi;

- iv) l'OIT aurait violé son droit à une procédure équitable dans le cadre de la procédure d'évaluation de son travail;
- v) l'OIT n'aurait produit aucune preuve documentaire pour prouver que, le 14 mai 2018, le Comité des rapports avait communiqué sa recommandation au Directeur général ou que celle-ci avait été approuvée ou entérinée par le Directeur général.

6. La requérante soutient que la décision de ne pas prolonger son contrat aurait violé son droit à une prolongation de la durée du stage découlant d'une période de congé de maladie, conformément à l'alinéa c) de l'article 5.1 du Statut du personnel. Cette disposition se lit comme suit: «Si un fonctionnaire reste absent en congé spécial, en congé de maladie ou en congé parental, conformément aux articles 7.7, 8.6 ou 8.7, pour des périodes consécutives d'un mois ou plus, la durée du stage est prolongée en conséquence.» La période de stage de la requérante a pris fin le 30 avril 2018, comme clairement établi par le Comité des rapports. La prolongation de son contrat au-delà de la période de stage ne prolongeait pas la durée du stage, dès lors que seul le Comité des rapports pouvait ordonner cela conformément à l'article 5.2 du Statut du personnel. Il est certes regrettable que le Comité des rapports n'ait pas pu terminer ses travaux en temps voulu ni communiquer ses conclusions avant le 14 mai 2018, mais une prolongation de contrat de deux mois ne saurait être considérée comme une prolongation de la durée du stage de la requérante. Il ne s'agissait que d'une mesure administrative prise en faveur de l'intéressée, conformément au devoir de sollicitude que l'Organisation avait à son égard, pour permettre de mener à bien la procédure d'évaluation du stage et de procéder à une cessation de service en bonne et due forme. Quoi qu'il en soit, étant donné que, le 30 avril 2018, l'absence de la requérante pour congé de maladie (depuis le 11 avril 2018) n'avait pas duré «pendant des périodes consécutives d'un mois ou plus», l'OIT n'a pas enfreint l'alinéa c) de l'article 5.1 du Statut du personnel.

7. Le quatrième moyen avancé par la requérante étant déterminant en l'espèce, il convient de l'examiner à ce stade. Dans la décision attaquée, le Directeur général a accepté, à juste titre, l'avis de la

minorité des membres de la Commission, selon lequel les observations supplémentaires communiquées par le supérieur hiérarchique de deuxième niveau au Comité des rapports, datées du 20 avril 2018, auraient dû être transmises à la requérante pour qu'elle les commente avant que le Comité des rapports ne procède à l'examen de sa performance. Le Directeur général ayant agi ainsi et ayant accordé à la requérante une indemnité en conséquence, il aurait dû, par extension, conclure que la procédure d'évaluation de la performance sur laquelle reposait la décision de ne pas prolonger le contrat de la requérante était entachée d'un vice de procédure, comme l'avait d'ailleurs recommandé la minorité des membres de la Commission.

8. L'article 5.1 du Statut du personnel est intitulé «Durée du stage». Aux fins d'application à la requérante, qui était titulaire d'un contrat de durée déterminée, l'alinéa *a*) de l'article 5.1 prévoyait notamment ce qui suit:

«[...] Le chef responsable évalue le travail et la conduite du fonctionnaire après douze et après vingt et un mois de service, un examen ayant lieu à mi-parcours, après six et après dix-huit mois de service, conformément à la procédure établie à l'article 5.5. [...]»

L'article 5.5, intitulé «Évaluation du travail en fin de stage», prévoyait notamment ce qui suit:

«1. Après vingt et un mois de stage, il est procédé, conformément aux dispositions de l'article 6.7 1) et 6.7 2), à une évaluation du travail pour un fonctionnaire auquel s'applique l'article 5.1 *a*); [...]

2. L'évaluation du travail prévue au paragraphe 1 sera considérée comme la deuxième évaluation aux fins de l'article 6.7.»

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 6.7, intitulé «Évaluation du travail», prévoyaient notamment ce qui suit:

«1. Le travail et la conduite de chaque fonctionnaire sont évalués sur un formulaire établi par le Directeur général, après consultation du Comité de négociation paritaire. Le chef responsable du fonctionnaire est chargé de procéder à cette évaluation; il peut, selon le cas, recueillir l'avis du supérieur hiérarchique du 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.»

Il apparaît que, dans leur ensemble, ces dispositions sont conformes à la jurisprudence, telle que dégagée par exemple dans le jugement 2468, au considérant 17, selon laquelle les mécanismes d'évaluation des performances des fonctionnaires internationaux sont soumis à une obligation de transparence et à une procédure contradictoire.

9. Ayant relevé que la décision de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire ou de ne pas le renouveler était lourde de conséquences, la minorité des membres de la Commission a conclu, à juste titre de l'avis du Tribunal, que le principe de l'égalité des armes et les garanties d'une procédure régulière n'avaient pas été respectés lorsque le Comité des rapports avait recommandé le non-renouvellement du contrat de la requérante après avoir reçu les observations supplémentaires de son supérieur hiérarchique de deuxième niveau sur l'évaluation finale de sa performance, sans chercher à obtenir les observations initiales de la requérante ou ses commentaires sur ces observations supplémentaires. Ce manquement au principe de l'égalité des armes et aux garanties d'une procédure régulière constituait également une violation de l'article 6.7 du Statut du personnel.

10. De plus, l'OIT a également violé les articles 5.1 et 5.5 du Statut du personnel en ce qu'elle n'a pas procédé en temps voulu à l'examen à mi-parcours après dix-huit mois de service ni à l'examen de fin de cycle après vingt et un mois de service de la requérante. C'est ce que la Commission a relevé dans des déclarations figurant dans son rapport, dont les parties pertinentes peuvent être résumées comme suit: bien que la performance de la requérante ait été évaluée en temps voulu

pendant sa première année de stage, il semble que l'examen à mi-parcours après dix-huit mois de service, qui devait être réalisé en octobre 2017 au plus tard, n'a été achevé qu'en mars 2018 et que l'examen de fin de cycle après vingt et un mois de service, qui devait être réalisé en janvier 2018 au plus tard, n'a été achevé qu'en avril 2018. Le Comité des rapports a revu l'examen à mi-parcours après dix-huit mois de service le 10 avril 2018 et l'examen de fin de cycle huit jours plus tard. La Commission a relevé que les délais réglementaires auraient dû être respectés, en particulier pendant une période de stage, car les rapports d'évaluation du stage déterminent si le contrat d'un fonctionnaire est prolongé ou non au-delà de la période de stage. La Commission a également relevé qu'il était simplement juste et équitable que le Bureau respecte les dispositions par lesquelles il est lié, car cela est également dans son propre intérêt.

11. La dernière phrase est conforme à la jurisprudence du Tribunal, qui impose à une organisation internationale de respecter ses propres procédures en matière d'évaluation de la performance. En effet, le Tribunal a déclaré ce qui suit dans le jugement 2414, au considérant 24:

«Les considérations fondamentales qui amènent à conclure qu'une organisation doit respecter les règles qu'elle a édictées impliquent également qu'elle ne peut fonder une décision faisant grief à un fonctionnaire sur le fait que son travail n'est pas satisfaisant si elle n'a pas respecté les règles établies pour évaluer ce travail. De même que les décisions de ne pas accorder à la requérante ses augmentations de traitement ne pouvaient être justifiées par le caractère insatisfaisant de son travail puisque les règles applicables n'avaient pas été respectées, les décisions de ne pas convertir ni renouveler son contrat ne peuvent elles non plus reposer sur une telle justification.»

12. Compte tenu de ce qui précède, la décision attaquée doit être annulée.

13. En plus de ses autres conclusions, la requérante demande au Tribunal d'ordonner à l'OIT de la réintégrer et de prolonger son contrat à compter du 1^{er} juillet 2018 pour couvrir toute période de congé de maladie certifié, à laquelle elle aurait pu avoir droit, et de l'autoriser à reprendre le travail et à achever sa période de stage une fois déclarée

apte au travail. Toutefois, compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis la cessation de service de la requérante et du fait que nul ne saurait affirmer avec certitude que sa nomination aurait été confirmée si les irrégularités susmentionnées n'avaient pas été constatées, le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réintégration demandée par la requérante. Celle-ci savait que la période de stage visait à évaluer son aptitude à occuper son poste et qu'elle était engagée à titre d'essai.

14. La requérante a toutefois droit à des dommages-intérêts pour tort matériel à raison de la perte d'une chance d'obtenir la confirmation de sa nomination et la prolongation de son contrat. À ce titre, elle se verra octroyer une indemnité de 5 000 dollars des États-Unis. Comme l'a reconnu l'OIT, elle a également droit à des dommages-intérêts pour tort moral à raison de la violation de son droit à une procédure régulière, mais le Tribunal, pour sa part, évalue leur montant à 5 000 dollars des États-Unis. Elle se verra également octroyer la somme de 1 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 5 novembre 2019 est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis.
3. L'OIT versera également à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 5 000 dollars des États-Unis, déduction faite des 3 000 dollars accordés dans la décision attaquée s'ils lui ont déjà été versés.
4. L'OIT versera à la requérante la somme de 1 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 18 octobre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ