

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire Kowasch

Jugement No 1734

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Wolfgang Kowasch le 30 avril 1997 et régularisée le 13 août, la réponse de l'Organisation en date du 21 octobre 1997, la réplique du requérant du 9 mars 1998 et la duplique de la défenderesse datée du 14 avril 1998;

Vu les articles II, paragraphe 5, VII et X, paragraphe 1 c), du Statut du Tribunal et les articles 4, paragraphes 1 et 2, et 16 de son Règlement;

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 allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant allemand né en 1948, est ingénieur en génie mécanique. Il est entré au service de l'ESO le 1^{er} juillet 1994 au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de trois ans, en tant qu'ingénieur de génie civil, au grade 9. Il a été affecté à un poste en tant que tel au programme VLT («Very Large Telescope»), au Chili.

Dans un rapport d'évaluation de ses services portant sur l'année 1995, son supérieur hiérarchique a indiqué que «sa performance générale est satisfaisante et seules quelques améliorations occasionnelles sont nécessaires». Cette appréciation resta quasiment inchangée dans le rapport relatif à l'année 1996.

Le 5 décembre 1996, le supérieur hiérarchique du requérant lui remit une lettre datée du 30 octobre 1996 et signée par le responsable du programme VLT et le chef du personnel, l'informant que son contrat ne serait pas renouvelé. Le 6 décembre, le requérant adressa une lettre au chef de l'administration par laquelle a) il lui renvoyait une copie de la lettre datée du 30 octobre 1996 assortie de la date du 6 décembre et de sa signature, qui valaient accusé de réception; b) il lui demandait de confirmer les propos tenus par son supérieur hiérarchique selon lesquels le non-renouvellement de son contrat n'était pas lié à sa manière de servir mais tenait au fait que les activités sur le site du Groupe «VLT Site & Building» prendraient fin en 1997; c) enfin, il demandait de lui adresser une copie de son dossier personnel à son domicile au Chili. Le 3 janvier 1997, le chef du personnel répondit au requérant que pour des raisons de confidentialité il n'était pas en mesure de lui adresser une copie de son dossier et qu'il «ne pourrait lui préciser les raisons du non-renouvellement de son contrat qu'après avoir discuté de cette question avec son supérieur hiérarchique direct».

Le 28 janvier 1997, le requérant adressa au Directeur général une télécopie par laquelle il contestait la décision soutenue dans la lettre du 30 octobre 1996. Le 30 janvier, il adressa au Directeur général une autre télécopie exposant, sous dix points, les raisons de sa réclamation. Par lettre du 3 février 1997, le chef de l'administration notifia au requérant la réponse de l'Organisation. Dans cette lettre, il faisait valoir que la réclamation du 28 janvier n'était pas recevable, au motif que le requérant aurait reçu le 6 (*recte* 5) décembre 1996 la lettre datée du 30 octobre et que, dans ces conditions, sa réclamation n'aurait pas été introduite dans le délai de soixante jours prévu à l'article R VI 1.05 du Règlement du personnel. En tout état de cause, le chef de l'administration se fondait sur l'article VI 1.02 du Statut du personnel selon lequel «aucun recours ne peut être dirigé à l'encontre d'une décision ... de ne pas reconduire ou prolonger un contrat» pour rejeter la réclamation. Telle est la décision attaquée.

Le 10 février 1997, un administrateur du personnel proposa au requérant, sous la forme d'un avenant à son contrat, un arrangement consistant à lui accorder un congé spécial avec traitement du 8 janvier au 30 juin 1997 -- date d'expiration de son contrat -- pour tenir compte des heures supplémentaires effectuées depuis 1994 et des congés annuels non pris. Aux termes de cet arrangement, le requérant était, pendant cette période, relevé de ses fonctions. Le même jour, le requérant donna son accord, à la condition que la date de départ du congé en question soit le 22 et non le 8 janvier 1997, ce que l'administration accepta.

B. Le requérant soutient que sa requête est recevable *ratione temporis* : puisqu'il n'a reçu notification de la lettre du 30 octobre 1996 que le 5 décembre, sa réclamation du 28 janvier 1997 a été formée dans le délai de soixante jours prévu à l'article R VI 1.05 du Règlement du personnel. La requête est également recevable *ratione materiae* : il ressort du jugement 474 (affaire Gale) qu'une disposition telle que l'article VI 1.02 ne lie pas le Tribunal, qui détermine lui-même les conditions de recevabilité.

Sur le fond, le requérant soutient, en premier lieu, que la défenderesse a manqué à son obligation de lui communiquer les véritables raisons qui fondent la décision de ne pas renouveler son contrat. Il fait observer que la décision initiale de ne pas renouveler son contrat, comme celle de rejeter définitivement sa réclamation, n'aborderait nullement le fond de l'affaire, mais se bornent à rappeler les articles des Statut et Règlement du personnel relatifs à la cessation de service.

Le requérant prétend, en deuxième lieu, que la décision contestée a été prise en violation du principe d'expectative légitime. A cet égard, il affirme que l'Organisation a violé une promesse qu'elle lui avait faite consistant à l'assurer de la stabilité de l'emploi proposé. Il fait remarquer ensuite que, si son supérieur hiérarchique a formulé quelques appréciations critiques dans les rapports d'évaluation le concernant, aucune de ces critiques ne mettait en cause la qualité de son travail. Il prétend enfin que l'ESO a encore besoin de ses services.

Le requérant soutient, en troisième lieu, que l'Organisation a commis un détournement manifeste de pouvoir, établi par la demande suivie d'effet de son supérieur hiérarchique d'engager un consultant pour effectuer l'essentiel des tâches accomplies par le requérant.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 3 février 1997 et de lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable. Elle fait valoir que l'article VI 1.02 du Statut du personnel prévoit qu'il ne peut y avoir d'appel interne contre une décision de non-renouvellement de contrat. Dans le cas d'espèce, cette décision, qui était finale, a été prise le 30 octobre 1996. Le requérant en ayant accusé réception le 6 décembre, c'est à cette dernière date que le délai de quatre-vingt-dix jours prévu par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal a commencé à courir. Or la requête, n'ayant été introduite que le 30 avril 1997, est tardive. Quant à la lettre du 3 février 1997, elle ne faisait qu'informer le requérant que son appel interne n'était pas recevable.

D. Dans sa réplique, le requérant estime que la négation de la recevabilité de la requête est révélatrice de l'attitude générale de l'ESO au titre des recours présentés par les membres du personnel. Ainsi, non seulement un membre du personnel ne peut demander que la décision de non-renouvellement de son contrat soit examinée par l'organe de recours interne compétent, mais il lui est par ailleurs interdit de demander au Directeur général de revoir une décision prise à son encontre. D'après le requérant, la pratique au sein de l'ESO a sans doute pour effet de priver de tout droit au recours à ce titre un grand nombre de requérants ignorant les subtilités de la procédure. En l'espèce, il considère que le fait pour l'administration de se borner à dire, le 3 février 1997, qu'il n'existe pas de recours contre la décision du 30 octobre 1996, constitue un «piège procédural».

E. Dans sa duplique, la défenderesse explique que le Statut prévoit que les membres du personnel, avant de s'adresser au Tribunal, ont le droit de présenter un appel interne auprès du Directeur général contre tout type de décision à l'exception de trois -- qualifiées d'intrinsèquement définitives --, à savoir une décision de résiliation de contrat pendant la période probatoire, une décision de ne pas renouveler ou prolonger un contrat et une décision de licenciement pour des raisons particulières afférentes à l'exercice de fonctions. Elle soutient que l'application des Statut et Règlement du personnel à un cas individuel ne constitue pas -- comme le prétend le requérant -- un «piège procédural». En effet, ledit Statut n'empêche pas un membre du personnel de demander au Directeur général de réexaminer une décision du type de celles mentionnées ci-dessus. Mais, dans un tel cas, l'intéressé doit respecter le délai imparti afin de saisir le Tribunal.

Quant à l'avenant au contrat du requérant signé le 10 février 1997, l'Organisation estime que ce document constitue un indice de poids de ce que, à ce moment, le requérant avait décidé d'accepter la décision du 30 octobre 1996.

CONSIDÈRE :

1. Né le 18 janvier 1948, de nationalité allemande, le requérant a été engagé par l'ESO, par contrat daté du 6 mai 1994, en qualité d'ingénieur de génie civil, pour une période de trois ans allant du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997.

Il fut affecté à l'observatoire astronomique de Cerro Paranal au Chili.

Par lettre du 30 octobre 1996, l'administration de l'ESO, agissant au nom du Directeur général, informa le requérant que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà de son échéance; la communication était faite en application de l'article R II 6.03 du Règlement du personnel. La lettre contenait quelques indications concernant la fin de l'engagement; elle n'indiquait cependant pas le motif de la non-reconduction. Le requérant affirme avoir reçu cette lettre le 5 décembre 1996.

Le requérant, par lettre datée du 6 décembre 1996, que l'ESO dit avoir reçue le 23 décembre 1996, accusa réception de la lettre précédente; le requérant y exprimait le souhait qu'il fût mentionné que la non-reconduction était due à la fin des travaux de construction; il demandait en outre une copie de son dossier personnel. Ces points ont été traités dans une correspondance ultérieure, de même que la question des congés non pris et du paiement d'heures supplémentaires, au sujet duquel les parties se sont alors mises d'accord. Le 3 février 1997, le requérant fut informé que, pour 1997, il ne bénéficierait pas d'une augmentation de traitement, ses prestations ne répondant pas entièrement à ce que l'Organisation attendait de lui.

Par télécopie du 28 janvier 1997, adressée au Directeur général, le requérant déclara appeler de la décision de non-renouvellement, pour des motifs qu'il expliquerait séparément. En effet, par télécopie du 30 janvier, il exposa en bref qu'on lui avait promis un engagement de longue durée, que ses prestations étaient conformes à leur contrat et que l'ESO était à même d'utiliser ses services.

Le 3 février 1997, agissant au nom du Directeur général, le chef de l'administration de l'ESO répondit au requérant. Sa déclaration d'appel avait été reçue le 29 janvier. Il n'était pas possible de prendre en considération la déclaration d'appel pour deux motifs : la décision de non-renouvellement du 30 octobre 1996 ayant été reçue le 6 décembre 1996 (*recte* : 5 décembre), le délai d'appel de soixante jours prévu par l'article R VI 1.05 du Règlement du personnel n'avait pas été respecté; d'autre part, la décision attaquée ne pouvait pas faire l'objet d'un appel, selon l'article VI 1.02 du Statut du personnel qui exclut de l'appel notamment la décision de ne pas renouveler un contrat.

Le 30 avril 1997, le requérant a adressé une requête au Tribunal, par laquelle il lui demande de prononcer «l'annulation de la décision du Directeur général de l'ESO de ne pas renouveler le contrat du requérant, telle que notifiée à celui-ci par lettre du Chef de l'Administration en date du 3 février 1997, et d'en tirer toutes les conséquences de droit».

L'ESO conclut à l'irrecevabilité de la requête.

Les moyens des parties sont exposés ci-dessous dans la mesure nécessaire.

2. Selon l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, la requête, pour être recevable, doit être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée.

La décision à contester au sens de cette disposition est celle qui est rendue par l'Organisation en dernière instance (voir les jugements 305, affaires Guyon et Nicolas; 474, affaire Gale; 873, affaire Da; et 1082, affaire Liégeois).

a) La décision rendue sur appel le 3 février 1997 n'a pour objet que la recevabilité du recours interne. L'Organisation n'ayant pas repris en instance judiciaire l'argument de la tardiveté du recours interne, la décision du 3 février 1997 se fonde en outre sur la clause statutaire excluant un tel recours à l'encontre d'une décision de non-renouvellement. Il en résulte donc que la décision de dernière instance -- en ce qui concerne le fond -- est la décision de non-renouvellement notifiée au requérant le 5 décembre 1996.

b) Cette dernière décision aurait donc pu et dû être entreprise directement devant le Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivant sa notification (voir les jugements susmentionnés). A défaut, le requérant est en principe forclus.

3. A l'encontre de cette solution, le requérant avance différents arguments devant conduire, selon lui, à la recevabilité de la requête.

Il sied tout d'abord de rappeler, de manière générale, que le respect des délais de procédure ou de prescription ne représente pas une vaine formalité mais se révèle indispensable au bon fonctionnement des institutions. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que l'autorité peut y déroger, soit lorsque le strict respect du délai consacrerait un abus évident ou un déni de justice; le respect des règles de la bonne foi l'emporte alors

exceptionnellement sur celui des règles relatives aux délais. Les devoirs inspirés de la bonne foi s'imposent aux organisations comme à leurs agents. A cet égard, il ne serait pas conforme à la bonne foi qu'une organisation impose à un agent les conséquences de dispositions trompeuses ou d'un comportement équivoque. C'est dans ce sens que la jurisprudence a répété que les règles sur les délais ou sur la procédure ne devaient pas constituer un piège pour l'intéressé (voir les jugements 522, affaire Nielsen; 607, affaire Verron; 873, affaire Da; 1247, affaire Kurukulanatha; 1317, affaire Amira; 1376, affaire Mussnig; et 1502, affaire Baillon). Inversement, les règles de la bonne foi veulent également que les agents des organisations se montrent soucieux du respect des règles qui les régissent, notamment en cas de différends. A cette fin, ils disposent des textes des Statut et Règlement du personnel, ils peuvent les consulter et, en cas de doute, ils ont aussi la faculté d'obtenir de tiers des éclaircissements (par exemple du secrétariat de l'organisation, d'une association du personnel ou d'un homme de loi).

a) Le requérant sollicite une interprétation en faveur de la recevabilité, parce que le système statutaire ne serait pas clair.

Cet avis ne saurait être partagé. Le texte de l'article VI 1.02 du Statut du personnel est parfaitement clair. Dès lors que l'appel interne était exclu, le requérant devait examiner la possibilité d'entreprendre en justice la décision de non-renouvellement. S'il ne pouvait pas le comprendre lui-même, il avait la faculté de se renseigner.

b) A son avis, il faudrait prendre en considération, pour l'application de la règle relative au délai, le fait que la décision de base n'était pas motivée; il aurait pu attendre jusqu'au moment où il aurait reçu une réponse motivée.

Même une décision affectée d'un vice de forme est susceptible de faire l'objet d'un recours et, à défaut, de devenir définitive. Du reste, l'absence de motivation représente un vice qui peut encore être corrigé ultérieurement.

En l'espèce, le requérant n'a pas demandé à connaître la motivation de la décision contestée pour lui permettre de se déterminer. Il en connaissait certes la raison, du fait de la notation dont il avait été l'objet; en outre, il a été en mesure de rédiger la motivation de sa déclaration d'appel. C'est sans doute pour ne pas nuire à la suite de sa carrière qu'il désirait qu'il fût mentionné que le contrat n'avait pas été renouvelé en raison de l'achèvement de l'ouvrage pour lequel il avait été engagé.

Cela étant, il n'est point besoin d'examiner si, en certaines circonstances spéciales, l'agent serait admis à attendre la motivation, avant de former un recours.

c) Le requérant invoque en sa faveur une jurisprudence du Tribunal rendue dans un cas où, malgré l'absence d'un droit de recours interne, l'organe d'appel avait de lui-même accepté de traiter le recours; dans ce cas, sa décision était celle de dernière instance et elle pouvait comme telle être attaquée devant le Tribunal (voir le jugement 1082). Le requérant estime donc avoir été autorisé à saisir l'organe d'appel.

En l'espèce, au contraire, le requérant n'avait aucun droit au recours interne et, si l'organe d'appel ne s'est pas saisi du cas, la décision de dernière instance demeurait celle qui lui fut notifiée le 5 décembre 1996. Cette conséquence s'imposait et ne présentait rien d'insolite.

d) Le requérant se prévaut également d'un précédent, dans lequel le Tribunal avait considéré que le délai de recours ne courait pas tant que les parties étaient en discussion en vue de trouver une solution amiable mais qu'il y avait une décision attaquable dès le moment où l'organisation avait clairement montré sa volonté de s'en tenir à une solution déterminée (voir le jugement 1247). A son avis, il en serait de même ici, dès lors que les parties ont encore discuté après la communication reçue le 5 décembre 1996.

Le cas d'espèce ne présente rien de comparable. En effet, cette dernière communication est indéniablement une décision. L'Organisation ne l'a jamais remise en discussion et les pourparlers entre parties n'ont porté que sur des points accessoires (heures supplémentaires, vacances) ne faisant pas l'objet de la décision contestée.

e) En substance, le requérant fait valoir que, si le recours interne n'était pas recevable, un recours au Tribunal était admissible; comme il avait manifesté sa volonté de recourir contre la décision au fond, il faudrait qualifier le recours (interne) d'une manière permettant de le considérer comme recevable, soit comme une requête destinée au Tribunal en tant qu'autorité compétente, la remise de l'acte dans le délai à une autorité incompétente (autorité *a quo*) permettant de sauvegarder le délai de recours (le cas échéant avec une transmission d'office de l'acte à l'autorité compétente).

Une telle construction juridique favorable aux requérants, qui seraient mis à l'abri d'une erreur, ne trouve toutefois pas de fondement dans les textes régissant la requête au Tribunal. Selon l'article X, paragraphe 1 c) de son Statut, les règles à suivre pour l'introduction des requêtes sont fixées dans le Règlement. Or, selon l'article 4, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal, une requête dirigée contre une organisation est adressée «au président par l'intermédiaire du greffier». L'article 4, paragraphe 2, du Règlement précise que, pour déterminer si les délais ont été observés,

«le Tribunal prend en considération la date de dépôt de la requête au greffe ou celle de son expédition; en cas de doute sur la date de l'expédition, il prendra en considération la date de sa réception au greffe».

La possibilité de sauvegarder le délai par la remise de l'acte à une autorité incompétente n'est pas mentionnée. Cependant, l'article 16 du Règlement ajoute que «le Tribunal statue sur toutes les questions qui ne sont pas expressément prévues par le présent Règlement». Le Tribunal pourrait donc traiter le problème évoqué s'il s'agissait d'une question non expressément prévue par le Règlement et qui appelle une solution.

Il estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire de considérer que la réglementation écrite devrait être complétée sur ce point par la jurisprudence, dans le sens esquissé par le requérant. En effet, la réglementation en vigueur est claire et d'une application plus facile que ne le serait le système envisagé. Par ailleurs, pour les motifs indiqués plus haut, on peut attendre des agents une attention accrue dans la connaissance du droit régissant leur statut, notamment dans celle de l'autorité compétente pour connaître de leurs recours. C'est ainsi que le Tribunal a pu affirmer que «tout fonctionnaire est censé connaître les dispositions du Statut et du Règlement du personnel, quels que soient les lieux de son affectation et de sa résidence» (voir le jugement 1141, affaire Tomson, au considérant 18); même si cette affirmation mérite d'être nuancée, elle n'en exprime pas moins à juste titre qu'on peut attendre du fonctionnaire une attention soutenue dans la connaissance et le respect des règles de forme qui régissent ses rapports avec l'organisation. Les risques d'erreur ne sont pas considérables et la diligence des fonctionnaires devrait permettre d'y parer.

Dès lors, la remise d'un «appel» à l'autorité interne incompétente, dans le délai prévu pour une requête au Tribunal, ne peut être tenue pour une requête destinée au Tribunal et elle n'a point pour effet de sauvegarder ce délai.

f) Le requérant rappelle que les organisations doivent prendre les mesures nécessaires pour que leurs agents ne soient pas exposés sans nécessité à un danger; il se demande si, en application de ce principe, il ne faudrait pas exiger de leur part qu'elles munissent toutes leurs décisions d'une indication des voies de droit permettant d'attaquer ces décisions.

Le requérant rappelle qu'une telle réglementation n'est pas prévue dans le droit de toutes les organisations. Le droit écrit du Tribunal ne le prévoit pas non plus pour les décisions qui peuvent lui être déférées. Pour les mêmes motifs que ci-dessus, on ne saurait y voir une lacune que le juge pourrait combler. En l'état, l'indication des possibilités de recours ne résulte pas non plus d'un principe général valable pour toute la fonction publique.

Dans le cas particulier, l'absence d'indication n'a du reste nui que peu au requérant puisque celui-ci a été informé -- avant l'expiration du délai pour la requête au Tribunal -- qu'un recours interne n'était pas possible; il aurait pu en déduire qu'une requête au Tribunal n'était possible que contre la décision au fond de dernière instance.

g) Se prévalant du même principe général, le requérant se plaint du défaut d'information de la part de l'Organisation dès lors qu'elle se rendit compte qu'il était dans l'erreur.

Tenues d'éviter à leurs agents tout dommage inutile, les organisations se doivent de les informer, si faire se peut, lorsqu'elles constatent qu'un agent commet une erreur de procédure évidente.

L'ESO s'est acquittée de ce devoir sans tarder, lorsqu'elle constata que la réclamation qui lui était adressée par le requérant n'était pas recevable. Cela permettait au fonctionnaire de s'adresser encore à temps à l'autorité compétente, soit au Tribunal administratif.

Sans doute l'ESO n'a-t-elle pas dit expressément au fonctionnaire que le recours éventuel devait être dirigé -- non pas contre la décision d'irrecevabilité -- mais contre la décision au fond et dans le délai à compter de la notification de celle-ci. Elle n'avait toutefois pas de raisons alors de soupçonner que sur ce point le fonctionnaire était dans l'erreur et avait besoin d'un conseil; il apparaissait en effet dans la logique du système que (si un recours au Tribunal était possible) seule la décision au fond pouvait être entreprise et qu'elle devait l'être dans le délai prévu à

cet effet, à compter de la notification de cette décision. Aucun reproche ne peut être fait à l'Organisation sur ce point.

Aucun des arguments ne saurait donc être retenu.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 15 mai 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 1998.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

A.B. Gardner