

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

114^e session

Jugement n° 3190

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Centre Sud, formée par M^{me} M. P. le 22 septembre 2010 et régularisée le 5 janvier 2011, la réponse du Centre du 11 mars, la réplique du requérant du 26 mai et la duplique du Centre datée du 28 juillet 2011;

Vu les articles II, paragraphe 5, 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 et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante australienne née en 1958, est entrée au service du Centre Sud en avril 2005 en qualité d'assistante personnelle du Directeur exécutif, au grade G.4, au titre d'un contrat de courte durée de neuf mois. À compter du 1^{er} janvier 2006, elle a été employée en vertu d'un contrat de durée déterminée d'un an, avec le même titre et au même grade.

Le 15 décembre 2006, le Directeur exécutif informa le personnel qu'à la suite d'un rapport d'audit de gestion et de l'adoption par le Comité du Centre des principales recommandations qui y figuraient, tous les contrats seraient renouvelés pour une période de six mois, du 1^{er} janvier au 30 juin 2007. Le 22 décembre 2006, la requérante signa sa

lettre de renouvellement d'engagement. Par un courrier du 30 mars 2007 émanant du chef de l'administration, elle fut avertie qu'il avait été décidé de geler son poste et que, par conséquent, son engagement ne serait pas renouvelé au-delà de sa date d'expiration, le 30 juin.

Il s'ensuivit un échange de courriels entre la requérante et l'administration, dans lesquels l'intéressée demandait, entre autres, des informations complémentaires concernant la décision de geler son poste, s'enquérant de la marche à suivre pour engager une procédure de recours interne si elle y avait accès et se renseignait sur les organes juridictionnels externes qui seraient compétents en la matière au cas où le recours interne ne lui serait pas ouvert. Par lettre du 15 mai 2007, le chef de l'administration lui expliqua que la procédure de recours interne du Centre était exposée à la section B de l'annexe VII au Règlement du personnel et qu'après avoir utilisé cette voie interne l'intéressée pourrait faire recours à l'extérieur sous réserve que le Comité et le Conseil des représentants (ci-après le «Conseil») aient reconnu la compétence d'une juridiction externe pour traiter des litiges mettant en cause le Centre Sud. À l'époque des faits, les dispositions susmentionnées du Règlement du personnel prévoyaient un arbitrage final en cas de contestation d'une décision administrative prise par le Centre, exercé par un organe de recours interne ad hoc composé de membres du Comité du Centre.

Le 16 mai 2007, la requérante demanda des précisions sur la procédure de recours interne. Dans sa réponse du 18 mai, le chef de l'administration lui expliqua une nouvelle fois que tout fonctionnaire pouvait introduire un recours contre des décisions administratives conformément à la section B de l'annexe VII au Règlement du personnel, et il déclara qu'il n'échangerait plus de correspondance à ce sujet. Le 23 mai, la requérante et deux autres fonctionnaires écrivirent au Directeur exécutif pour lui annoncer leur intention de recourir contre les décisions «illégales» qu'il avait prises de renouveler leurs contrats de durée déterminée pour six mois seulement, puis de les laisser venir à expiration au 30 juin 2007. Ils soulignaient que, dans un courriel du 5 avril de cette même année, le président du Comité avait entièrement soutenu les mesures prises par le Directeur exécutif à cet égard parce qu'elles correspondaient à des décisions rendues par le Comité. Ils

faisaient valoir en outre que, puisque les recours formés contre des décisions administratives étaient arbitrés par un organe de recours ad hoc composé uniquement de membres appartenant au Comité, la procédure de recours interne ne répondait pas aux critères requis d'indépendance et d'impartialité, et ils indiquaient que les options qui s'offraient à eux seraient de saisir les «tribunaux suisses de prud'hommes, la Cour européenne des droits de l'homme ou encore les tribunaux des États-Unis». Deux jours plus tard, la requérante présenta à l'administration une proposition écrite de règlement à l'amiable qui, était-il précisé, resterait valable sept jours à compter de la date de sa réception. Par courriel du 7 juin, le Directeur exécutif invita l'intéressée et ses deux collègues susmentionnés à venir discuter de la situation avec lui avant d'exercer un recours juridictionnel.

Le 28 septembre 2007, la requérante déposa auprès de la Cour européenne des droits de l'homme une requête dans laquelle elle alléguait la violation de plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après «la Convention») de la part d'une Haute Partie contractante, la Suisse, violations qui l'avaient privée de son droit d'être entendue en toute équité. Elle réclamait en outre des dommages-intérêts pour «amputation et résiliation illicites» de son contrat de durée déterminée. La compétence juridictionnelle du Tribunal de céans fut par la suite reconnue par le Centre Sud avec effet au 15 novembre 2007. En conséquence, le 24 janvier 2008, la requérante déposa un corrigendum qui modifiait la requête qu'elle avait déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Le 3 février 2010, le Tribunal rendit le jugement 2868 concernant une requête déposée par M. S., un autre fonctionnaire du Centre qui contestait, entre autres, le renouvellement de son contrat de durée déterminée pour une période inférieure à un an. Dans ce jugement, le Tribunal concluait que la décision du Directeur exécutif de renouveler les contrats de durée déterminée pour une période de six mois seulement avait été prise *ultra vires* et il annulait cette décision en ce qu'elle s'appliquait à M. S., auquel il accordait en outre des dommages-intérêts. En avril 2010, la requérante fut avisée que la Cour européenne des droits de l'homme avait déclaré sa requête irrecevable parce qu'elle ne

portait pas sur une violation des droits reconnus dans la Convention qui serait imputable aux autorités de l'État défendeur : elle était donc incompatible *ratione personae* avec les dispositions de ladite convention.

Le 28 mai 2010, la requérante écrivit au Directeur exécutif pour lui indiquer que les faits et circonstances entourant le «licenciement irrégulier» de M. S. étaient semblables à sa propre situation et, se réclamant du principe de la chose jugée et se disant soucieuse d'éviter de nouvelles dépenses tant pour elle que pour le Centre, pour lui demander que la décision rendue dans le jugement 2868 soit appliquée à son cas. Le Directeur exécutif lui répondit le 28 juin qu'il n'était pas en mesure d'accéder à sa demande. Il déclarait que le jugement 2868 n'était ni applicable ni opposable aux personnes qui n'étaient pas parties à l'affaire ayant conduit à ce jugement, et il faisait valoir que la requérante n'avait pas formé de recours interne contre les décisions qu'elle contestait dans les délais impartis. Telle est la décision attaquée.

B. Invoquant la décision rendue par le Tribunal dans le jugement 2868, la requérante soutient que le renouvellement de son contrat de durée déterminée pour une période inférieure à un an constitue une violation du Règlement du personnel du Centre. Elle estime que le jugement susmentionné établit un précédent faisant autorité qui devrait être appliqué à son cas ainsi qu'à celui d'autres fonctionnaires qui connaissent la même situation, car rien ne justifie que le Centre maintienne des décisions administratives qui ont été déclarées illégales par le Tribunal.

Elle souligne qu'après l'avoir informée que son poste allait être gelé le Centre a laissé sans réponse plusieurs de ses communications, notamment celles où elle demandait l'examen de son cas, et que les réponses, lorsqu'elle en a obtenu, ne lui ont été d'aucun secours. En particulier, le Centre ne l'a pas avertie qu'un organe de recours ad hoc avait été constitué pour connaître du recours de M. S. et il n'a pas répondu à son offre de règlement à l'amiable.

S'agissant des moyens de recours à sa disposition, la requérante prétend que la procédure de recours interne ouverte aux fonctionnaires

est inappropriée parce qu'elle ne garantit en rien l'impartialité et l'indépendance de l'organe de recours ad hoc, qui est composé de membres du Comité désignés par le Conseil des représentants. Elle explique que les membres de l'organe de recours peuvent être appelés à statuer sur des recours formés contre des décisions qui sont directement liées à des décisions qu'eux-mêmes ont pu prendre en tant que membres du Comité, et elle considère qu'il y a manifestement là une contradiction qui rend la tâche impossible. Elle fait valoir que les dispositions réglementaires pertinentes ne permettent pas aux fonctionnaires de contester la composition de l'organe de recours. Ainsi, les règles de la justice naturelle et les droits de la défense n'ont pas été respectés et, alors qu'il était à l'évidence nécessaire de constituer un jury externe pour examiner son cas, le Centre ne l'a pas fait. Elle a alors considéré qu'elle avait épuisé les moyens de recours interne à sa disposition et, comme le Centre n'avait pas encore reconnu la compétence juridictionnelle du Tribunal, elle a déposé une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Après cette démarche, elle a dû attendre la décision de cette instance avant de déposer une requête auprès du Tribunal.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que celle du 30 mars 2007 de ne pas renouveler son engagement au-delà du 30 juin 2007. Elle réclame des dommages-intérêts d'un montant équivalant aux traitements, allocations et autres indemnités qu'elle aurait perçus pendant une période de six mois. Elle réclame également 10 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que 5 000 francs à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, le Centre conteste la recevabilité de la requête en se fondant sur plusieurs motifs. Il affirme que la requérante n'a pas épuisé les moyens de recours interne qui étaient à sa disposition au moment où les décisions administratives du 15 décembre 2006, du 30 mars 2007 et du 28 juin 2010 ont été prises et que n'existait aucune des circonstances qui autorisent à saisir directement le Tribunal. En choisissant de ne pas engager la procédure de recours interne du Centre pour contester la décision du 30 mars au motif que cette procédure ne répondait pas aux critères requis d'indépendance et

d'impartialité, la requérante a saisi directement le Tribunal d'une requête irrecevable. Quoi qu'il en soit, selon le Centre, toute contestation de la décision du 30 mars 2007 est désormais frappée de forclusion et donc irrecevable. De surcroît, le Tribunal n'est pas compétent, aux termes du paragraphe 5 de l'article II de son Statut, pour examiner les conclusions de la requérante relatives à la décision du 28 juin 2010, car celle-ci n'implique pas l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement de l'intéressée ni des dispositions du Règlement du personnel. En outre, le Tribunal n'est pas compétent, aux termes de cette même disposition, pour examiner les conclusions de la requérante relatives à la décision du 30 mars 2007 étant donné qu'à l'époque des faits la reconnaissance de la compétence juridictionnelle du Tribunal par le Centre Sud n'était pas encore effective.

Sur le fond, le Centre se réfère à la jurisprudence du Tribunal et fait valoir que les jugements de ce dernier ont un effet *in personam* et non *in rem*, c'est-à-dire qu'ils n'ont d'effet qu'au regard des parties au litige. La requérante n'était pas partie à l'affaire ayant conduit au jugement 2868, elle n'a aucun lien avec M. S. et n'est pas son ayant-droit et, par conséquent, il n'y a pas de fondement juridique l'autorisant à se prévaloir de ce jugement. Le Centre conteste l'invocation par la requérante du principe de l'autorité de la chose jugée : celui-ci ne s'applique que lorsque les trois identités classiques — identité de la personne, identité de la cause et identité de l'objet — sont réunies. C'est donc à juste titre qu'en l'absence de lien ou d'identité de personne entre la requérante et M. S., le Directeur exécutif a refusé, dans sa décision du 28 juin 2010, d'appliquer ce principe.

Le Centre réfute l'allégation de la requérante selon laquelle il se serait délibérément abstenu de lui fournir des informations concernant le recours interne de M. S., faisant observer qu'il n'est pas tenu, en vertu du Règlement du personnel, de fournir ce genre d'information à des fonctionnaires en activité ou à d'anciens fonctionnaires qui ne sont pas parties à la procédure en question.

Le défendeur soutient que la décision de non-renouvellement du 30 mars 2007 a été dictée par des impératifs budgétaires et fait valoir qu'il s'agit d'une décision sur laquelle le Tribunal ne peut exercer

qu'un contrôle restreint. En outre, la requérante s'est vu notifier cette décision suffisamment à l'avance, conformément aux dispositions pertinentes du Règlement du personnel et à la jurisprudence. La décision du 15 décembre 2006 de ne renouveler les contrats de durée déterminée que pour six mois répondait également à des contraintes budgétaires et entrainait dans l'exercice légitime du pouvoir que le Règlement du personnel confère au Directeur exécutif.

Enfin, le Centre affirme que l'administration a pleinement respecté la dignité et la réputation de la requérante, notamment en l'informant de ses décisions suffisamment à l'avance et en faisant des réponses complètes et rapides à ses demandes de renseignements.

Le défendeur demande au Tribunal que lui soient remboursés les dépens occasionnés par la présente procédure.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère ses moyens. Elle soutient que sa requête est recevable et qu'elle n'est pas frappée de forclusion. Invoquant tout particulièrement le jugement 2868, elle fait valoir que le Tribunal a compétence pour connaître de sa requête parce que la décision prise par le Centre le 30 mars 2007 de réduire à six mois la prolongation de son contrat était contraire au Règlement du personnel du Centre. Selon elle, le prononcé de ce jugement a été l'élément déclencheur qui l'a convaincue qu'elle était fondée à saisir le Tribunal et la décision prise le 28 juin 2010 par le Directeur exécutif était une décision administrative définitive. La requérante joint à ses écritures un courriel du 28 mars 2007 émanant d'un membre de l'administration, qui, selon elle, montre que le Centre savait, bien avant le prononcé du jugement 2868, que la décision de prolonger les contrats pour une durée de six mois seulement pouvait être attaquée car elle était illégale. Elle affirme que les arguments avancés par le Centre concernant sa situation financière jusqu'en 2007 n'ont pas à entrer en ligne de compte.

E. Dans sa duplique, le Centre maintient intégralement sa position. Il conteste le fait que la requérante fournisse le courriel du 28 mars à l'appui de son argumentation et estime que cet élément de preuve est irrecevable.

CONSIDÈRE :

1. Par courriel du 15 décembre 2006, le Directeur exécutif a informé le personnel du Centre qu'à compter du 1^{er} janvier 2007 les contrats seraient renouvelés pour une durée de six mois et non d'un an. Malgré les objections soulevées par divers fonctionnaires, le Directeur exécutif a maintenu sa décision, faisant remarquer que ceux qui n'étaient pas d'accord étaient libres de ne pas signer leur contrat. Le 22 décembre 2006, la requérante, qui s'était vu octroyer auparavant un engagement de durée déterminée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2006, signa sa lettre de prolongation d'engagement. Le 30 mars 2007, elle fut informée par écrit que son contrat ne serait pas renouvelé ni prolongé au-delà du 30 juin 2007 car le Comité «lors de sa 18^e réunion [...] [avait] décidé de rationaliser la structure des postes du Centre compte tenu des fonds disponibles et des contributions prévues pour 2007. Cette décision [avait] entraîné le gel de plusieurs postes, dont malheureusement celui d'assistant(e) personnel(le) du Directeur exécutif».

2. Dans un courriel du 11 avril 2007 adressé au chef de l'administration, la requérante demanda de plus amples informations au sujet du non-renouvellement de son contrat. Elle souhaitait notamment savoir pourquoi le Comité avait gelé son poste, quel raisonnement il avait suivi pour parvenir à cette décision, comment il se faisait que son poste avait été gelé pour des raisons financières alors que les contrats d'autres agents parmi le personnel administratif et le personnel d'appui avaient été prolongés jusqu'au 30 juin 2008, et si elle retrouverait automatiquement son poste quand le Comité, le cas échéant, reviendrait sur sa décision. Dans la réponse qu'il lui a apportée le 12 avril, le chef de l'administration déclarait que les mesures administratives prises pour geler un certain nombre de postes reposaient sur une décision du Comité et que, au fur et à mesure que les postes seraient «dégelés», ils feraient l'objet d'un avis de vacance en vue d'un nouveau recrutement. Il ajoutait que, dans l'hypothèse où elle souhaiterait postuler, sa candidature serait examinée mais que le Règlement du personnel ne comportait

aucune disposition prévoyant en faveur des anciens fonctionnaires la nomination automatique aux postes à pourvoir dans l'avenir.

3. Par un courriel du 8 mai 2007 adressé au chef de l'administration avec copie, notamment, au Directeur exécutif et au président du Comité, la requérante fit remarquer que le chef de l'administration n'avait pas répondu à ses questions de façon satisfaisante. Elle s'enquit des moyens de recours interne disponibles contre la décision du Comité et souhaitait recevoir des conseils à ce sujet dans les plus brefs délais. Elle demandait, au cas où il n'existerait pas de procédure de recours interne, qu'on lui indique de quelle «instance juridictionnelle externe pouvant rendre une décision exécutoire» le Centre Sud avait reconnu la compétence afin qu'elle puisse y faire appel de la décision du Comité. Elle informait le chef de l'administration que, si le Centre Sud ne reconnaissait la compétence d'aucun organe juridictionnel externe, elle n'aurait pas d'autre choix que d'envisager toutes les autres voies de recours possibles. Le 15 mai 2007, le chef de l'administration lui répondit que la décision de geler les postes avait été dictée par des impératifs budgétaires. Il lui expliqua aussi que la procédure de recours contre les décisions administratives figurait à la section B de l'annexe VII au Règlement du personnel et qu'une fois que les voies de recours interne auraient été épuisées, «elle pourrait faire recours à l'extérieur sous réserve que le Comité et le Conseil aient reconnu la compétence d'une juridiction externe pour traiter des litiges mettant en cause le Centre Sud».

4. La section B de l'annexe VII, intitulée «Organe de recours», dispose notamment ce qui suit :

- «1. Le fonctionnaire qui souhaite faire appel d'une décision administrative, ou d'une décision prise à la suite des procédures exposées ci-dessus dans la section consacrée aux mesures et procédures disciplinaires doit, dans le mois qui suit la date à laquelle il a reçu notification par écrit de la décision, annoncer au Comité son intention de faire appel en adressant au président du Comité une déclaration à cet effet. [...]
2. Dans le mois qui suit la date de réception de la déclaration d'intention de faire appel du fonctionnaire, le président du Comité soumet le litige

à un organe de recours ad hoc, composé de trois membres du Comité dont l'un assurera la présidence de l'organe ad hoc. (Souligné dans l'original.)

[...]

5. L'organe de recours ad hoc communique sa décision, par l'intermédiaire de son président, à l'ensemble des membres du Comité du Centre Sud ainsi qu'au requérant un mois au plus tard après l'examen du recours.
6. La décision de l'organe de recours ad hoc est définitive.*

5. Le 25 septembre 2007, un autre fonctionnaire, M. S., a introduit un recours interne en faisant valoir que la décision de renouveler son contrat pour une période de six mois seulement allait à l'encontre des dispositions de l'article 4.1.5 du Règlement du personnel, qui dispose ceci :

«Les engagements de durée déterminée se définissent comme étant des engagements d'une année au moins. Les contrats ont une durée d'un ou deux ans et sont renouvelables. Il est possible d'effectuer des engagements de durée plus longue s'il est prévu que des fonds seront disponibles, sous réserve des conditions expressément énoncées dans les lettres d'engagement, à savoir que la durée de la prolongation dépendra des fonds disponibles pour les exercices budgétaires ultérieurs auxquels l'engagement se réfère.»

L'organe de recours ad hoc a rejeté le recours de M. S. le 17 février 2008. Celui-ci a alors saisi le Tribunal et, le 3 février 2010, le Tribunal a prononcé le jugement 2868 par lequel il a annulé la décision de l'organe de recours ad hoc de rejeter le recours de M. S. ainsi que la décision de renouveler le contrat de l'intéressé pour six mois seulement.

6. Entre-temps, le 28 septembre 2007, la requérante avait déposé une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme car elle considérait qu'un courriel du 5 avril 2007 émanant du président du Comité à l'Association du personnel «rendait évident l'épuisement des voies de recours interne [et que,] même si elle avait utilisé cette procédure, celle-ci aurait été nulle» parce que le système de règlement des litiges du Centre ne répondait en rien aux exigences d'indépendance et d'impartialité qui sont indissociables de la notion de procès équitable. Le président avait notamment déclaré ceci : «les mesures prises par le

* Traduction du greffe.

[Directeur exécutif] ont ma complète approbation et correspondent à des décisions rendues par le Comité». Le 30 avril 2010, la requérante a été avertie par courrier que la Cour européenne des droits de l'homme avait décidé de déclarer sa requête irrecevable car elle ne portait pas sur une violation des droits reconnus dans la Convention qui serait imputable aux autorités de l'État défendeur (la Suisse). La requête était par conséquent incompatible *ratione personae* avec les dispositions de ladite convention, au sens du paragraphe 3 de l'article 35.

7. Le 28 mai 2010, la requérante demanda au Directeur exécutif que le jugement 2868 soit appliqué à son cas. Le 28 juin 2010, le Directeur lui répondit, entre autres, ceci : «le jugement 2868 n'est contraignant et n'a l'autorité de la chose jugée qu'au regard des parties à l'affaire en question; il n'est ni applicable ni opposable à des tiers extérieurs à cette affaire. Les jugements rendus par le Tribunal ont un effet *in personam* et non *in rem*.»

8. Dans la présente procédure, la requérante demande au Tribunal d'annuler les décisions datées du 30 mars 2007 et du 28 juin 2010 (comme exposé en détail plus haut). Elle demande également que le Centre lui verse les traitements, allocations et autres indemnités qu'elle aurait perçus pendant une période de six mois, ainsi que 10 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral et 5 000 francs au titre des dépens.

9. L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal dispose ce qui suit :

«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.»

La requête ne peut être accueillie du fait que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours interne en ce qui concerne la décision du 30 mars 2007, non plus qu'en ce qui concerne la décision du 28 juin 2010. Son argument selon lequel elle n'a pas formé de recours interne devant l'organe de recours ad hoc du Centre parce que celui-ci ne saurait être considéré comme indépendant et impartial doit être rejeté.

Il est de jurisprudence constante qu'un fonctionnaire ne peut se soustraire, de sa propre initiative, à l'exigence d'épuisement des voies de recours interne préalablement à l'introduction d'une requête devant le Tribunal (voir le jugement 2811, aux considérants 10 et 11, et la jurisprudence citée). La requête est donc irrecevable.

10. La demande du Centre tendant à ce que les dépens de l'instance lui soient remboursés doit être rejetée étant donné que la requête ne constituait pas un abus de procédure.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2012, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2013.

SEYDOU BA
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET