

L.-K. (n° 4)

c.

OIT

120^e session

Jugement n° 3544

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. C. L.-K. le 1^{er} février 2013 et régularisée le 18 mars, la réponse de l'OIT du 8 juillet, la réplique du requérant du 9 septembre et la duplique de l'OIT du 3 décembre 2013;

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 :

Le requérant conteste la pratique suivie en matière de titularisation des fonctionnaires relevant de la catégorie des directeurs et des administrateurs principaux (ci-après la «catégorie D»).

Au moment des faits, le requérant — de grade P.3 et titulaire d'un engagement sans limitation de durée — était président du Comité du Syndicat du personnel du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT. Il exerçait en outre la fonction de coprésident du Comité de négociation paritaire institué en application de l'Accord de reconnaissance et de procédure conclu entre le BIT et ledit syndicat le 27 mars 2000.

En vertu de la circulaire n° 452 (Rév.1), série 6, du 8 avril 1993, intitulée «Règles et procédure de titularisation», le Comité de négociation paritaire détermine chaque année la liste des fonctionnaires à prendre en considération aux fins de titularisation. La responsabilité d'établir cette liste peut être déléguée à un groupe de travail paritaire, au sein de ce même comité, composé de représentants du Département du développement des ressources humaines et de membres nommés par le Comité du Syndicat. Une fois la liste établie et soumise pour avis aux directeurs de département concernés, le groupe de travail procède à une analyse des avis exprimés et soumet des recommandations au Comité de négociation paritaire.

En novembre 2011, certains membres du groupe de travail, qui avaient constaté que, pour l'exercice de titularisation en cours, aucun fonctionnaire appartenant à la catégorie D ne figurait sur la liste du personnel susceptible d'être titularisé, interpellèrent le Département du développement des ressources humaines. Ils furent alors informés que cet état de fait résultait d'une pratique, datant de plus de dix ans et découlant de l'article 4.2 du Statut du personnel, consistant à soumettre la liste des fonctionnaires de catégorie D directement au Directeur général pour décision, sans que le Comité de négociation paritaire soit préalablement consulté. Cette pratique n'avait d'ailleurs jamais été remise en cause par un fonctionnaire de la catégorie concernée.

Dans la réclamation qu'il déposa le 5 juin 2012, le requérant dénonça le caractère irrégulier de ladite pratique en raison de sa non-conformité aux dispositions de la circulaire n° 452 précitée. Le 3 septembre 2012, le directeur du Département du développement des ressources humaines indiqua que la réclamation posait une question de recevabilité dans la mesure où le requérant ne semblait pas agir au nom d'un directeur quelconque ni faire état de difficultés particulières à l'égard d'un cas concret lors de l'exercice en cours. Considérant que le requérant agissait en sa qualité de président du Comité du Syndicat, le directeur du Département rappela que le Syndicat avait toujours accepté la pratique en cause et affirma qu'elle continuerait d'être appliquée.

Le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours le 24 septembre 2012, lui demandant de recommander au Directeur général d'annuler la décision du directeur du Département du développement des ressources humaines, de tirer toutes les conséquences de cette annulation et, accessoirement, de réparer le préjudice moral et matériel subi. L'OIT conclut à l'irrecevabilité de la réclamation. Dans son rapport du 23 octobre 2012, la Commission recommanda à l'unanimité au Directeur général de rejeter la réclamation comme irrecevable aux motifs que le requérant n'avait pas d'intérêt à agir et, considérant que la réclamation visait non pas à faire sanctionner une «décision d'ordre individuel» faisant grief à un ou plusieurs fonctionnaires mais à obtenir de l'administration le respect des prérogatives du Comité de négociation paritaire dans le processus de titularisation prévu par la circulaire n° 452, qu'elle n'était pas compétente pour connaître des différends d'ordre collectif entre l'administration et le Comité du Syndicat. Par une lettre du 13 décembre 2012, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général approuva cette recommandation.

Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice subi et l'octroi d'une somme de 2 000 francs suisses à titre de dépens.

L'OIT, quant à elle, demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable ou, en tout cas, comme dénuée de fondement dans son ensemble.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 13 décembre 2012 par laquelle le Directeur général a rejeté la réclamation qu'il avait formée, à l'occasion d'un exercice annuel de titularisation des membres du personnel, en vue de contester la pratique du BIT consistant à ne pas soumettre à l'organe paritaire consulté en la matière les dossiers des fonctionnaires relevant de la catégorie D.

2. La défenderesse oppose à la requête des fins de non-recevoir tirées, d'une part, de l'absence d'intérêt à agir de son auteur et, d'autre part, du défaut d'épuisement des voies de recours interne ouvertes à ce dernier.

3. Le Tribunal ne s'attardera pas sur l'argumentation de l'OIT selon laquelle le requérant ne justifie d'aucun intérêt à agir à titre personnel. Il est certes exact qu'étant fonctionnaire titulaire de grade P.3, celui-ci n'est nullement concerné, en cette qualité, par la titularisation des membres de la catégorie D, qui est composée des directeurs et des administrateurs principaux. Mais l'intéressé, qui était président du Comité du Syndicat du personnel au moment des faits, a pris soin de souligner de la façon la plus nette dans sa requête — tout comme auparavant, du reste, lors de la procédure de recours interne — qu'il entendait agir exclusivement, en l'espèce, en tant que représentant du personnel. L'argumentation articulée par la défenderesse à cet égard est donc dénuée de toute portée.

4. Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la qualité de représentant du personnel confère au requérant, en tant que telle, un intérêt à agir pour contester la pratique administrative critiquée en l'espèce, le Tribunal relève qu'il exerçait au moment des faits la fonction de coprésident du Comité de négociation paritaire. Or, le requérant se prévaut, dans la requête, de la violation de l'obligation faite au BIT, en vertu de la circulaire n° 452 (Rév. 1), série 6, du 8 avril 1993, de consulter ce comité — ou le groupe de travail agissant par délégation de ce dernier en vertu du paragraphe 11 de ladite circulaire — sur la titularisation des fonctionnaires. Dans la mesure où il invoque ainsi une atteinte portée aux prérogatives d'un organe dont il était lui-même membre, le requérant justifie d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour introduire la présente requête (voir, par exemple, le jugement 2036, au considérant 4, et le jugement 3053 ainsi que l'analyse qui en est faite dans le jugement 3291, au considérant 7).

5. La circonstance, mise en avant par la défenderesse, que les représentants du Syndicat du personnel n'avaient jamais estimé devoir

contester, par le passé, la pratique incriminée et avaient même implicitement paru y acquiescer, ne saurait priver le requérant de la faculté d'user, pour sa part, de l'intérêt à agir qui lui est ainsi reconnu.

6. L'Organisation n'est pas davantage fondée à soutenir que le requérant aurait été tenu, avant de saisir le Tribunal, d'engager la procédure de règlement des différends collectifs prévue par l'article 7 de l'Accord de reconnaissance et de procédure du 27 mars 2000 conclu entre le BIT et le Syndicat du personnel.

Si cet article prévoit certes que les «différends concernant des questions collectives entre le Bureau et le Syndicat» doivent être soumis à un groupe d'étude chargé d'y apporter une solution acceptable par chacune des parties, il n'en stipule en effet pas moins, parallèlement, que «[l]es réclamations individuelles sont traitées en suivant les procédures de réclamation reconnues». Dès lors, et en admettant même que le présent litige eût pu, présenté sous une autre forme, relever du mode de règlement des différends collectifs institué par l'Accord précité, rien ne faisait obstacle à ce que le requérant engageât, en sa qualité propre de membre du Comité de négociation paritaire et sur la base du défaut de consultation de cet organe, la procédure de réclamation individuelle prévue par les articles 13.2 et 13.3 du Statut du personnel (voir, sur ce point, le jugement 3449, au considérant 4).

La fin de non-recevoir tirée d'une prétendue méconnaissance par l'intéressé de l'exigence d'épuisement des voies de recours interne résultant de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal sera donc également écartée.

7. Bien que la décision du Directeur général du 13 décembre 2012 se soit bornée, conformément à la recommandation de la Commission consultative paritaire de recours, à rejeter la réclamation du requérant comme irrecevable, le Tribunal estime qu'il y a lieu, dans la mesure où le bien-fondé des prétentions du requérant a été débattu par les parties, de se prononcer sur le fond.

8. Le requérant fait valoir qu'aucune disposition de la circulaire n° 452 précitée n'autorise le BIT à se dispenser de soumettre la titularisation des fonctionnaires de catégorie D à la consultation du Comité de négociation paritaire ou du groupe de travail constitué au sein de celui-ci.

9. Sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur le point de savoir s'il résulterait de cette pratique, comme le soutient l'intéressé, un manque de transparence ayant permis certaines titularisations de directeurs «dans des conditions que l'on pourrait qualifier d'étrange[s]», force est de constater que le moyen ainsi soulevé est fondé.

De fait, le paragraphe 3 de la circulaire n° 452, qui en définit, selon son intitulé, le «[c]hamp d'application», énumère, de façon précise et limitative, différentes catégories de fonctionnaires qui, pour des motifs divers, sont exclus de ce champ d'application. Or, il est constant que les directeurs et administrateurs principaux ne figurent pas au nombre des catégories mentionnées dans cette énumération. La procédure instituée par ladite circulaire, qui prévoit notamment l'exigence de consultation du Comité de négociation paritaire, leur est donc bien applicable.

10. Aucun des arguments invoqués par l'OIT pour défendre la thèse contraire n'est de nature à emporter la conviction du Tribunal.

11. En premier lieu, la défenderesse fait observer que l'examen des droits à titularisation des fonctionnaires de catégorie D sans consultation du Comité de négociation paritaire n'est pas incompatible avec les dispositions du paragraphe c) de l'article 4.6 du Statut du personnel définissant les critères qui doivent présider aux nominations sans limitation de durée des fonctionnaires du BIT. Mais, si cette affirmation est certes en elle-même exacte, il n'en demeure pas moins que la pratique en cause méconnaît par ailleurs la circulaire n° 452, ce qui suffit à l'entacher d'illégalité.

12. En deuxième lieu, l'OIT se prévaut, à l'appui de sa thèse, du paragraphe 8 de ladite circulaire, en vertu duquel la liste de fonctionnaires

établie par le Comité de négociation paritaire «est soumise à chaque directeur de département concerné, à charge pour lui de donner son avis sur la titularisation proposée en ce qui concerne l'aptitude des fonctionnaires sous son autorité à faire carrière». L'Organisation estime en effet que cette disposition «laisse à penser» que cette circulaire n'a pas été conçue comme devant s'appliquer aux fonctionnaires de catégorie D, dans la mesure où ceux-ci sont souvent eux-mêmes des directeurs de département. Mais, outre que ces deux groupes de cadres administratifs supérieurs sont loin de coïncider totalement, eu égard à la diversité de structure des services du BIT, le fait que la disposition en question ne puisse généralement pas trouver matière à s'appliquer dans le cas des fonctionnaires de catégorie D ne saurait suffire à induire que ces derniers seraient exclus du champ d'application de la circulaire dans son ensemble, dès lors que, comme il a été dit plus haut, une telle exclusion n'est pas prévue au paragraphe 3 précité.

13. C'est en vain que la défenderesse soutient, en troisième lieu, que la pratique contestée se justifierait par sa cohérence avec les dispositions des paragraphes d) et e) de l'article 4.2 du Statut du personnel, dont il résulte que les emplois vacants dans la catégorie des directeurs et administrateurs principaux sont normalement pourvus par choix direct du Directeur général. Le fait que la nomination dans ces emplois soit prononcée à la discrétion du chef exécutif de l'Organisation n'implique en effet nullement, en l'absence de disposition expresse en ce sens, qu'il en aille de même de la titularisation ultérieure des fonctionnaires ainsi nommés. Au demeurant, il n'apparaît précisément pas anormal, eu égard aux importants effets juridiques s'attachant à une telle titularisation, que celle-ci soit pour sa part décidée selon une procédure plus exigeante comportant, en particulier, la consultation obligatoire d'un organe paritaire.

14. Enfin, l'OIT fait valoir que la pratique litigieuse était appliquée avec constance depuis plus de quinze ans, sans que — comme il a déjà été dit — le Comité du Syndicat du personnel s'y soit jusqu'alors opposé, et que celle-ci n'avait jamais soulevé de protestation des fonctionnaires concernés. Mais il résulte d'une jurisprudence bien établie du Tribunal

qu'une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à une norme de droit écrit en vigueur (voir, par exemple, les jugements 1390, au considérant 27, 2259, aux considérants 8 et 9, 2411, au considérant 9, 2959, au considérant 7, ou 3071, au considérant 28). La contrariété, ci-dessus mise en évidence, entre la pratique critiquée et les dispositions de la circulaire n° 452 suffit donc à écarter cette argumentation.

15. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée doit être annulée.

16. Le requérant demande à obtenir réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de cette décision. Mais force est de constater qu'il n'indique nullement, dans ses écritures, en quoi consisterait ce préjudice. Cette prétention sera donc rejetée.

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas davantage lieu de faire droit à la conclusion du requérant tendant à l'allocation de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du 13 décembre 2012 est annulée.
2. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 8 mai 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 2015.

GIUSEPPE BARBAGALLO

PATRICK FRYDMAN

MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ