

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire BURT

Jugement No 1385

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Timothy Lyndon Burt le 6 décembre 1993, la réponse de l'OIT du 4 mars 1994, la réplique du requérant du 29 mars et la duplique de l'Organisation du 6 juillet 1994;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII, paragraphe 3, 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. Le requérant, ressortissant britannique, a d'abord été employé par le Bureau international du Travail (BIT) à Genève, aux termes d'un contrat de courte durée, pour travailler à l'une des publications périodiques de l'Organisation, la Revue internationale du Travail, d'octobre à décembre 1987.

Le 19 février 1991, le BIT a publié un avis de concours pour le poste de "rédacteur/réviseur principal en langue anglaise" d'une autre de ses publications, le Bulletin d'informations sociales. L'avis de vacance stipulait que "si un candidat extérieur était retenu, il lui sera[it] proposé un contrat renouvelable d'une durée déterminée de 2 ans". Le requérant était un "candidat extérieur". En attendant le résultat du concours, le BIT lui a offert un autre contrat de courte durée en qualité de rédacteur en langue anglaise du Bulletin, au grade P.4, du 4 mars au 31 octobre 1991.

A l'expiration de ce contrat, le requérant est retourné en Angleterre. En avril 1992, le BIT l'a rappelé à Genève pour y travailler de nouveau en qualité de rédacteur en langue anglaise du Bulletin, et il a alors été au bénéfice de contrats consécutifs de courte durée. Ayant appris que le Comité de sélection avait recommandé de le nommer au poste de rédacteur en langue anglaise, il a demandé à la directrice du Département du personnel, par note du 16 avril 1992, ce qu'il en était du résultat du concours et du poste.

Dans une note datée du 13 mai 1992, le Directeur général adjoint chargé du secteur de la gestion générale a indiqué au président du Comité de sélection que le Directeur général avait décidé de "suspendre toute la procédure" de mise au concours en attendant les résultats d'une étude sur le Bulletin et l'examen des propositions de programme et budget pour 1994-95. Le requérant a été informé de cette décision par la directrice du Département du personnel, au cours d'un entretien tenu le 29 septembre.

Dans une note du 1er octobre 1992, le directeur du Département de l'édition et des documents a indiqué au directeur du Bureau de programmation et de gestion que le Directeur général avait "opté pour" la fusion du Bulletin et de la Revue, qui contiendrait une nouvelle section consacrée aux questions jusqu'alors couvertes par le Bulletin et que le "calendrier serré" qui avait été fixé ne pourrait être observé que si le personnel du Bulletin était conservé jusqu'en août 1993.

Le quatrième contrat de courte durée offert au requérant depuis son retour en avril 1992 a expiré le 31 mars 1993. Dans une note confidentielle du 19 mars 1993, un fonctionnaire du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN) a fait savoir au chef par intérim du Service des périodiques que le Comité chargé d'approuver l'octroi des contrats de courte durée avait approuvé la prolongation du contrat du requérant après "l'interruption de service appropriée pour éviter que la règle 3.5 ne [lui] devienne applicable".

La règle 3.5 du Règlement du BIT régissant les conditions d'emploi du personnel engagé pour des périodes de courte durée, connu sous le nom de "Règlement de courte durée", stipule que lorsqu'un fonctionnaire engagé à

court terme obtient une prolongation de moins d'un an portant la durée totale de son service ininterrompu à une année ou plus, les termes et conditions d'un engagement de durée déterminée visé au Statut du personnel du BIT - avec certaines exceptions - deviennent applicables.

Du 5 au 30 avril 1993, l'Organisation a employé le requérant aux termes d'un contrat de "collaboration extérieure", en lui confiant les mêmes tâches qu'auparavant. Il a ensuite bénéficié de trois autres contrats de courte durée, dont le dernier a expiré le 31 décembre 1993.

Le 17 août 1993, le requérant a présenté une réclamation aux termes de la règle 9.1 du Règlement de courte durée, en affirmant que l'administration avait enfreint le paragraphe 18 de l'Annexe I du Statut du personnel du BIT car elle n'avait pas affiché publiquement les résultats du concours, et que l'interruption de service qu'elle lui avait imposée pour l'empêcher de bénéficier de la règle 3.5 était illégale.

N'ayant pas reçu de réponse, il en a déduit que sa réclamation avait été rejetée, et c'est ce rejet qu'il attaque.

Par lettre du 13 décembre 1993, P/PLAN lui a fait savoir que l'administration avait annulé le concours.

C'est par lettre du 5 janvier 1994 que la directrice du Département du personnel a rejeté sa réclamation.

B. Le principal moyen invoqué par le requérant est que l'OIT ne s'est pas conformée aux termes de l'avis de vacance concernant le poste auquel il avait été affecté au titre de "contrats précaires". Cet avis promettait que si un candidat extérieur était retenu, il bénéficierait d'un engagement de durée déterminée de deux ans. Le BIT avait dit qu'il suspendait le concours en attendant la fin de "l'étude concernant le Bulletin", et cette étude a été terminée à la fin du mois de septembre 1992. Or, avant cette date, le Comité de sélection avait indiqué au Directeur général sa préférence pour le requérant. Au lieu de suivre la recommandation du comité, le Directeur général a chargé le requérant des fonctions définies dans l'avis de vacance, tout en refusant de lui accorder les conditions d'emploi correspondantes.

Subsidiairement, le requérant soutient que l'offre d'un contrat de collaboration extérieure du 5 au 30 avril 1993 était un stratagème permettant au BIT d'échapper à ses obligations telles que les définit la règle 3.5. Ses conditions de travail - tâches, lieu d'affectation, niveau de supervision et horaires de travail - étant les mêmes pour ce contrat et ceux de courte durée, l'octroi du contrat de collaboration extérieure constituait un détournement de pouvoir.

Sa principale demande est d'obtenir un contrat de durée déterminée à dater soit du 6 avril 1992 soit du 1er octobre 1992. "A titre alternatif et subsidiaire", il demande à bénéficier, à partir du 5 avril 1993, des termes et conditions d'un engagement de durée déterminée visé au Statut du personnel du BIT, "sous réserve des exceptions prévues à la règle 3.5". Il demande enfin l'octroi de 4 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT soutient que la requête est irrecevable à deux titres.

D'une part, le requérant n'invoque aucune violation des termes de son engagement ou des dispositions réglementaires applicables.

D'autre part, le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours mis à sa disposition. En vertu de la règle 9.1 du Règlement de courte durée, il dispose en effet, pour présenter sa réclamation, d'un délai de soixante jours à partir de la date des faits qui la motivent. Dans la mesure où il élève des objections contre la suspension du concours - en supposant que cette suspension soit contestable - il aurait dû présenter sa réclamation dans les soixante jours à compter du 29 septembre 1992, date à laquelle la directrice du personnel l'a informé verbalement de la décision de suspension. Sinon il aurait dû chercher à obtenir une décision refusant de le nommer au poste concerné.

Quant à sa demande de bénéficier des conditions d'un contrat de durée déterminée à dater du 5 avril 1993, il aurait dû contester la décision de ne pas renouveler son contrat de courte durée expirant le 31 mars 1993; il disposait pour ce faire d'un délai de soixante jours à partir de la date d'expiration. Or il a signé sans réserve le contrat de collaboration extérieure.

Sur le fond, l'OIT nie qu'il y ait eu une quelconque violation des termes de l'avis de vacance. Ni ses propres règles ni la jurisprudence n'exigent que les concours débouchent sur une nomination. Lorsque le requérant a présenté sa requête, le Directeur général n'avait pas encore annulé le concours : il l'avait simplement suspendu pour des raisons administratives.

La réglementation ne fait pas obligation à l'OIT de rendre publique la recommandation du Comité de sélection, et il n'y avait de toute façon encore aucun résultat à annoncer. Laisser se poursuivre le processus du concours alors que l'avenir du Bulletin était menacé aurait été faire preuve de mauvaise gestion.

En réponse à l'accusation selon laquelle l'OIT a cherché à échapper aux obligations que lui impose la règle 3.5, la défenderesse soutient que lorsque quelqu'un conclut librement un contrat - ce qu'a fait le requérant -, il y est lié, comme l'autre partie. D'ailleurs, à l'exception de la période pendant laquelle il était au bénéfice d'un contrat de collaboration extérieure, le requérant était soumis au Règlement de courte durée, et notamment à la règle 3.4, qui prévoit que "les nominations prennent fin automatiquement et sans préavis à l'expiration de la période stipulée". Il est donc "absolument sans importance" de savoir si le requérant a exercé les mêmes fonctions lorsqu'il était au bénéfice d'un contrat de collaboration extérieure que lorsqu'il travaillait dans le cadre de ses différents contrats de courte durée.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation. Il affirme que, selon la jurisprudence, le Tribunal peut statuer sur le grief de non-respect des droits et devoirs qu'implique la publication d'un avis de vacance. Ce n'est pas à la suspension initiale du concours qu'il fait objection, mais au fait que l'OIT n'a pas mené le concours à sa "conclusion naturelle" une fois que la suspension n'a plus été justifiée. L'inaction de l'Organisation constitue une violation continue de ses droits, contre laquelle il peut faire recours à tout moment. Aux termes de l'article 13.2 du Statut du personnel auquel il était soumis depuis le 5 avril 1993 en application de la règle 3.5, le délai pour déposer un recours interne est de six mois. Dès lors la décision du Tribunal sur la recevabilité de la requête dépend de sa décision sur le fond.

Sur le fond, précisément, le requérant estime que l'OIT, qui a le devoir de traiter son personnel de manière équitable, ne l'a pas fait en l'espèce. Le requérant a souffert de l'attitude "dilatoire" de l'Organisation. Le second point de sa requête - celui qui concerne la règle 3.5 - va de soi. Les conditions objectives de son travail l'emportent sur la forme de son contrat : l'OIT a donc eu tort de vouloir échapper aux obligations que lui impose la règle 3.5. Si l'on détermine à l'avance les conditions de travail des fonctionnaires, c'est précisément pour les protéger contre des détournements de pouvoir tels que celui qui consiste à octroyer un contrat de collaboration extérieure pour contourner la règle 3.5.

En cas de rejet de sa demande d'attribution d'un contrat de durée déterminée de deux ans à dater du 6 avril 1992 ou "en tout cas à dater du 4 mars 1993" - date de la décision de fusionner le Bulletin et la Revue -, il réclame des dommages-intérêts pour le préjudice subi du fait du retard de la décision concernant le concours. Il ne demande plus au Tribunal de considérer "à titre alternatif et subsidiaire" sa demande d'application de la règle 3.5 à dater du 5 avril 1993. Il réévalue ses dépens à 5 000 francs suisses.

E. Dans sa duplique, l'OIT développe son argument d'irrecevabilité. En ce qui concerne le concours, le requérant ne conteste pas une décision : avant d'accuser l'administration de ne pas avoir pris de décision, il aurait d'abord fallu qu'il lui en demandât une. La demande de dommages-intérêts pour attitude prétendument dilatoire n'a rien à voir avec ses demandes précédentes. Même si l'article 13.2 s'était appliqué et si le requérant avait présenté sa réclamation en vertu de cet article, il n'aurait pas été fondé à prétendre qu'il y avait violation de la règle 3.5 en invoquant pour ce faire une disposition qui, selon le Statut du personnel, s'applique aux fonctionnaires permanents ou au bénéfice d'un contrat de durée déterminée. De toute façon, ses demandes visant à obtenir un contrat de durée déterminée et à bénéficier de la règle 3.5 sont contradictoires et continuent à "s'exclure l'une l'autre".

Sur le fond, l'OIT soutient qu'elle n'avait aucunement le devoir de prolonger un contrat censé couvrir une période limitée. En outre, bien qu'il n'ait pas été dans l'intérêt de l'Organisation de prolonger le contrat du requérant sans interruption de son service, elle lui "a permis de poursuivre son travail pendant cette interruption".

CONSIDERE :

1. L'OIT a accordé au requérant une série de contrats de courte durée qui, s'agissant de leurs effets sur la présente procédure, ont commencé le 4 mars 1991. Le requérant a occupé, au grade P.4, le poste de rédacteur en langue anglaise du Bulletin d'informations sociales publié par le Service des périodiques (EDIPER) du Département de l'édition et des documents (EDITION).

2. "Un concours interne/externe" a été annoncé par un avis daté du 19 février 1991 pour pourvoir un poste vacant de "rédacteur/réviseur principal en langue anglaise" du Bulletin. La date limite de dépôt des candidatures était fixée

au 22 avril 1991. Un concours parallèle a été annoncé pour un poste correspondant en langue française. Le requérant a postulé pour le poste en langue anglaise et, le 29 août 1991, il a passé, en compagnie d'autres candidats, une série d'épreuves écrites dans le cadre des deux concours. Le 16 juin 1992, la directrice du Département du personnel a informé les supérieurs du requérant que le Directeur général avait suspendu toute la procédure de mise au concours. Par lettre du 13 décembre 1993, le requérant, après qu'il eut introduit sa requête auprès du Tribunal, a été informé par un membre du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN) que le concours auquel il avait participé avait été annulé.

3. Entre le 1er novembre 1991 et le 5 avril 1992, le requérant n'avait pas travaillé pour l'Organisation. A l'invitation du chef par intérim d'EDIPER, il a repris ses fonctions de rédacteur du Bulletin le 6 avril 1992. Il a continué de bénéficier de contrats de courte durée. Par une note du 19 mars 1993, un autre administrateur de P/PLAN a fait savoir au chef par intérim d'EDIPER que le Comité chargé d'approuver l'octroi des contrats de courte durée du BIT avait "approuvé la prolongation des contrats de courte durée" du requérant et de son homologue de langue française, "avec l'interruption de service appropriée pour éviter que ne leur devienne applicable la règle 3.5" du Règlement de courte durée. Cette règle 3.5 se lit comme suit :

"a) Lorsque l'engagement d'un fonctionnaire engagé à court terme est prolongé d'une période de moins d'un an de telle manière que la durée totale de son service contractuel ininterrompu atteigne une année ou plus, les termes et conditions d'un engagement de durée déterminée visé au Statut du personnel du BIT deviennent applicables à partir de la date d'entrée en vigueur du contrat qui porte la durée du service ininterrompu à une année ou plus avec les exceptions suivantes :

...

c) Aux fins de la présente Règle, les interruptions de service qui ne dépassent pas trente jours ne sont pas prises en considération."

4. Dans une note du 1er octobre 1992 adressée au Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM) et dans une note du 26 mars 1993 adressée au Directeur général adjoint chargé du secteur de la gestion générale et au Directeur général, le directeur d'EDITION a clairement fait savoir qu'il aurait besoin - que le Bulletin soit publié séparément ou fusionné avec la Revue en 1993 - de conserver son équipe qui devrait travailler sans interruption jusqu'en août 1993. Le requérant s'est donc vu accorder un contrat dit "de collaboration extérieure" pour la période allant du 5 au 30 avril 1993. Les tâches prévues au contrat consistaient en travaux de "recherche et dépouillement" pour la version anglaise du numéro 2/93 de la Revue internationale du Travail, travaux dont il était dit qu'il "faudrait environ quatre semaines de travail pour les mener à bien". Le rédacteur en chef par intérim a signé ce contrat le 2 avril 1993 et le requérant l'a signé le 21 avril. Entre le 3 mai et le 31 décembre 1993, le requérant est resté au service du BIT au titre de contrats de courte durée, mais P/PLAN lui a fait savoir par une note du 15 octobre qu'il n'y aurait plus de possibilités de nouvelle prolongation après le 31 décembre.

5. Le requérant affirme, sans être démenti par la défenderesse, que, pendant la période où il était au bénéfice d'un contrat de collaboration extérieure, il a exercé exactement les mêmes fonctions qu'auparavant, de la même manière et dans le même bureau, en continuant d'utiliser la bibliothèque et les autres services d'appui, de consulter ses collègues et de relever du même supérieur.

6. Le 17 août 1993, le requérant a présenté une réclamation interne en vertu de la règle 9.1 du Règlement de courte durée. Il y faisait valoir qu'il avait été placé au premier rang des candidats au concours pour le poste de rédacteur de langue anglaise du Bulletin, qu'il était revenu, à la demande de l'Organisation, exercer les fonctions correspondant à ce poste et qu'il aurait dû se voir octroyer un contrat de durée déterminée de deux ans. Il soutenait qu'en dépit de l'interposition d'un contrat de collaboration extérieure, il avait le droit de bénéficier des dispositions de la règle 3.5 du Règlement de courte durée. Il a demandé à bénéficier de la protection d'un des instruments de l'OIT même, à savoir la Convention sur le licenciement, 1982 (No 158).

7. Le requérant a introduit la présente requête le 6 décembre 1993, en faisant observer que l'Organisation n'avait pas pris de décision touchant son recours interne dans les soixante jours et qu'il s'était adressé au Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivants, comme le prévoyait l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

8. La réponse de l'OIT à son recours interne lui est parvenue sous la forme d'une lettre datée du 5 janvier 1994 émanant de la directrice du Département du personnel. D'après l'Organisation, sa réclamation concernant le

concours était irrecevable parce que la procédure de recrutement n'était pas régie par le Règlement de courte durée dont le requérant relevait, mais par le Statut du personnel; or, en tant que candidat extérieur, il n'était pas couvert par ledit Statut. La réclamation était par ailleurs irrecevable du fait que le Directeur général n'avait pris aucune mesure définitive : le Comité de sélection ne pouvait que formuler une recommandation et c'était au Directeur général qu'appartenait la décision définitive de pourvoir le poste vacant. En tout état de cause, la réclamation était forclosée. Quant à la réclamation du requérant concernant l'interruption entre les contrats de courte durée, l'Organisation soutenait qu'elle était également forclosée.

9. Le requérant savait depuis le mois de juin 1992 que l'Organisation avait suspendu la mise au concours en attendant de décider de l'avenir de ses deux publications et il savait depuis septembre 1992 que le Directeur général avait décidé que seule la Revue serait publiée à compter de 1994, dotée d'une nouvelle section contenant le type d'informations précédemment publiées dans le Bulletin. Le Directeur général, pour des raisons financières, a décidé en novembre 1992 d'avancer la fusion à 1993.

10. Il s'ensuit que la suspension, puis l'annulation du concours étaient tout à fait appropriées : le poste annoncé d'éditeur de langue anglaise du Bulletin n'existait plus à la fin de 1992. De ce fait, la conclusion du requérant tendant à être nommé pour deux ans au poste en question échoue de toute façon sur le fond et il n'est donc pas nécessaire de se prononcer sur sa recevabilité.

11. Par ailleurs, le requérant demande au Tribunal d'ordonner que les conditions propres à un engagement de durée déterminée prévues à la règle 3.5 du Règlement de courte durée lui deviennent applicables avec effet au 5 avril 1993.

12. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 701 (affaire Bustos), considérant 5 :

"Tout tribunal a pour fonction d'interpréter et d'appliquer le contrat conformément aux intentions des parties."

En l'espèce, il existe des circonstances plus que suffisantes pour justifier de rechercher derrière le simple libellé des textes la véritable intention des parties. L'interruption de l'engagement du requérant sous la forme d'un contrat de collaboration extérieure n'était qu'un stratagème visant à le priver de la protection de la règle 3.5 sans renoncer au bénéfice de ses services : en l'absence de modifications des conditions effectives d'emploi, l'intention véritable était qu'il continue de faire le même travail qu'auparavant.

13. Cette conclusion a pour conséquence juridique que le contrat de collaboration extérieure doit être analysé de la même manière que ses contrats à court terme qui assuraient la continuité du service. La "durée totale de son service contractuel ininterrompu" était donc d'une année au 5 avril 1993, ce qui lui donnait droit, conformément à la règle 3.5, à se voir appliquer "les termes et conditions d'un engagement de durée déterminée visé au Statut du personnel du BIT".

14. Parmi ces "termes et conditions" viennent se ranger les dispositions de l'article 13.2 du Statut du personnel qui prévoient que toute réclamation doit être déposée "dans les six mois qui suivent le traitement qui fait l'objet de la plainte". Il s'ensuit qu'à compter du 5 avril 1993, le délai de soixante jours prévu par la règle 9.1 du Règlement de courte durée ne s'imposait plus au requérant. En vertu de la modification apportée par la règle 3.5, il bénéficiait en effet du délai - plus long - prévu pour les recours par l'article 13.2 du Statut du personnel. Sa réclamation était donc recevable.

15. En conclusion, le requérant peut se prévaloir, à compter du 5 avril 1993, du bénéfice des termes et conditions d'un engagement de durée déterminée, comme prévu par la règle 3.5 du Règlement de courte durée. Les prétentions du requérant ayant été accueillies sur ce point, il a droit à des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le requérant est en droit de bénéficier, avec effet au 5 avril 1993, des termes et conditions d'un engagement de durée déterminée, comme prévu par la règle du Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel engagé pour les périodes de courte durée du Bureau international du Travail.

2. L'Organisation lui versera 4 000 francs suisses à titre de dépens.

3. Les autres conclusions du requérant sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner