

107^e session

Jugement n° 2821

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. G. A. S. le 24 janvier 2008 et régularisée le 17 avril, la réponse de l'OIT du 8 août, la réplique du requérant datée du 25 novembre 2008 et la duplique de l'Organisation du 26 janvier 2009;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, de nationalité iraquienne, a été engagé par l'OIT dans le cadre d'un projet de coopération technique en Iraq, au bénéfice d'un contrat spécial de services (SSA selon son sigle anglais) conclu pour la période allant du 16 juin 1995 au 15 juin 1996. Par une série d'avenants, son contrat fut prolongé jusqu'au 31 octobre 1997. Du 1^{er} novembre 1997 au 31 octobre 1998, il s'est vu offrir un contrat de services (SA selon son sigle anglais) qui fut également prolongé à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 30 avril 2004.

A partir du 1^{er} mai 2004, le requérant devint fonctionnaire grâce à un contrat de durée déterminée qui a, depuis lors, été régulièrement prolongé.

Le 1^{er} août 2006, l'intéressé saisit le Département du développement des ressources humaines d'une réclamation sur la base de l'article 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT. Il prétendait avoir été traité d'«une manière incompatible avec [s]es conditions d'emploi», contestait implicitement l'ensemble de la relation contractuelle pour la période comprise entre le 16 juin 1995 et le 30 avril 2004 et demandait plus spécifiquement la validation de cette période aux fins de sa participation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Il fut informé par une lettre du 1^{er} novembre 2006, signée par la directrice du département susmentionné, que cette réclamation n'avait pas reçu une suite favorable.

Le 8 décembre 2006, le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours qui, dans son rapport au Directeur général du 31 août 2007, recommanda le rejet de la réclamation comme irrecevable pour cause de forclusion. L'administration communiqua au requérant sa décision de rejet pour irrecevabilité par une lettre du 26 octobre 2007 signée par la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant considère que la recevabilité de sa requête est une question épineuse. Il fait valoir qu'à première vue son recours était manifestement hors délai, mais que l'analyse faite par l'Organisation et par la Commission consultative paritaire de recours ne tient pas compte de la situation en Iraq pendant la période en cause ni de la volonté continue de la défenderesse de refuser de considérer les contrats SSA et SA comme illégaux. Il a de bonne foi accepté ses contrats à la lumière des informations disponibles dans son lieu d'affectation et de la position officielle de l'OIT. Ce n'est que lors d'une visite au Siège de l'Organisation à Genève, en décembre 2005, que le Comité du Syndicat du personnel l'a informé du caractère illégal de son engagement dans le cadre des contrats SSA et SA. Ayant formé son recours interne dans les six mois après avoir «pris connaissance du droit applicable», l'intéressé estime que sa requête est recevable. Il fait

remarquer que le 19 juillet 2007, soit quelque temps avant la notification de la décision attaquée, la directrice du Département du développement des ressources humaines avait adressé un mémorandum à tous les chefs de service, leur demandant de ne plus utiliser les contrats SSA et SA.

Le requérant soutient que les dispositions de la circulaire n° 630, série 6, relative à l'utilisation impropre des contrats de travail au Bureau ont été enfreintes. Il affirme que le BIT ne reconnaît que deux types de contrat : ceux qu'il qualifie de «contrats de fonctionnaire» (à savoir les contrats de courte durée, les contrats de durée déterminée et les contrats sans limitation de durée) et les contrats de collaborateur extérieur, ces derniers ne pouvant être octroyés qu'en vue de l'accomplissement d'une tâche bien définie. Or, selon l'intéressé, il ressort clairement du dossier qu'il effectuait des fonctions de type régulier.

Le requérant réclame la requalification de la relation contractuelle entre lui-même et l'Organisation pour la période correspondant à son engagement sur la base de contrats «illégaux» et une réparation au titre du préjudice moral et matériel subi.

C. Dans sa réponse, l'OIT indique qu'elle considère que la requête est manifestement irrecevable et aurait pu être rejetée par le Tribunal selon la procédure énoncée à l'article 7 de son Règlement. Elle précise que les contrats que le requérant met en cause sont ceux qu'il a conclus pour la période allant du 16 juin 1995 au 30 avril 2004 et qu'il n'a contestés que le 1^{er} août 2006, et explique que la question de la recevabilité peut être examinée sous deux angles. En premier lieu, il ressort clairement des contrats litigieux que le contractant n'a pas le statut de fonctionnaire et que les différends qui sont relatifs à cette question doivent être résolus par le biais d'une procédure spéciale qui consiste en une notification écrite d'une partie à l'autre dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle la mesure constituant l'objet du litige a été prise ou, dans le cas d'une omission, aurait dû être prise et, faute d'un arrangement entre les parties, en la possibilité pour l'une d'elles de saisir le Tribunal sur la base de

l'article II, paragraphe 4, de son Statut. Or le requérant n'a pas respecté le délai susmentionné.

En second lieu, bien que l'intéressé, après avoir acquis le statut de fonctionnaire, ait été «autorisé» à se prévaloir de la procédure prévue par le Statut du personnel, sa réclamation était hors délai, n'ayant pas été présentée dans le délai de six mois prévu par l'article 13.2 du Statut du personnel.

D'après la défenderesse, le requérant, conscient du dépassement de délai, tente de faire admettre la recevabilité de sa requête en affirmant qu'il ignorait les règles applicables en raison de la particularité du contexte iraquien et qu'il n'a été informé du caractère «illégal» de sa relation contractuelle avec l'OIT qu'après avoir été en contact avec le Syndicat du personnel. Cet argument ne saurait être accepté pour deux raisons : premièrement, il n'existe aucune base légale permettant de déroger au délai de six mois et, deuxièmement, le requérant ne peut pas invoquer sa propre ignorance pour rouvrir un délai de recours qui a désormais expiré.

L'OIT conteste que les contrats conclus par le requérant entre 1995 et 2004 soient illégaux car contraires à la circulaire n° 630, série 6. Elle fait remarquer tout d'abord que la circulaire en question a été publiée le 5 août 2002, c'est-à-dire «postérieurement à la plupart des contrats mis en cause». Elle précise ensuite que, d'une part, ladite circulaire a établi des règles qui concernent principalement l'emploi des fonctionnaires et ne touchent qu'accessoirement l'engagement de non-fonctionnaires, que, d'autre part, elle a abordé le problème de l'utilisation impropre des contrats de collaboration extérieure et non d'autres types de contrats prévus pour les non-fonctionnaires, et qu'enfin elle a exclu expressément de son champ d'application le personnel de la coopération technique.

En conclusion, l'Organisation affirme que l'utilisation des contrats SSA et SA est légale et correspond à une longue pratique de relations contractuelles avec des collaborateurs qui ne sont pas fonctionnaires et qui travaillent sur le terrain dans le cadre de projets de coopération technique. Selon elle, l'existence légale de ces deux

catégories de contrat est prouvée par le fait qu'en juillet 2007 il a été décidé de ne plus y recourir.

D. Dans sa réplique, le requérant déclare qu'il a signé ses contrats de bonne foi, en pensant qu'ils étaient légaux. Il rappelle que ce n'est que lors d'une visite au Siège de l'OIT en décembre 2005 qu'il a été informé par le Syndicat du personnel que les contrats qui lui avaient été offerts entre 1995 et 2004 étaient contraires au droit applicable au BIT. Il affirme que, s'il avait eu connaissance de cette illégalité plus tôt, il aurait formé sa réclamation bien avant.

Selon le requérant, le mémorandum du 19 juillet 2007 démontre à quel point l'Organisation s'est trouvée dans l'embarras à la suite de sa réclamation. Il ajoute que ce mémorandum précise bien que le Manuel des bureaux extérieurs autorise les directeurs de ces bureaux à recruter le personnel local seulement sur la base de «contrats de fonctionnaire».

E. Dans sa duplique, l'OIT fait valoir que, le requérant n'ayant pas contesté les arguments qu'elle a présentés en ce qui concerne la recevabilité, elle les maintient dans leur intégralité.

Selon elle, le fait que le Manuel des bureaux extérieurs autorise le recrutement de personnel sous contrat de durée déterminée, contrat de courte durée ou contrat spécial de courte durée ne saurait impliquer que le recours à d'autres types de contrat est exclu.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été employé par l'OIT à compter du 16 juin 1995, dans le cadre de contrats successifs d'une durée généralement d'un an, en qualité de responsable national d'un projet de coopération technique visant à la réadaptation professionnelle des personnes handicapées en Iraq, et ce, jusqu'à la fin du mois d'avril 2004. Mis au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, en qualité d'administrateur national de programme, à compter du 1^{er} mai 2004, il a ainsi acquis

le statut de fonctionnaire de l'Organisation et est actuellement classé au grade P.4.

2. A l'occasion d'une visite au Siège de l'OIT, en décembre 2005, le requérant fut informé par le Comité du Syndicat du personnel du caractère illégal, selon ce dernier, de son engagement antérieur dans le cadre de contrats temporaires, qui n'aurait pas été conforme aux prescriptions en vigueur régissant les relations contractuelles entre l'Organisation et ses agents.

Sur la foi de ces indications, l'intéressé adressa, le 1^{er} août 2006, une réclamation au Département du développement des ressources humaines en vue de contester les conditions dans lesquelles il avait été employé de juin 1995 à avril 2004. Soulignant que son engagement dans le cadre des contrats en cause présentait l'inconvénient de ne pas lui avoir ouvert de droits à pension au titre des périodes correspondantes, il demandait notamment que ces dernières puissent faire l'objet d'une validation à cet effet.

Cette réclamation, qui tendait ainsi implicitement à une requalification d'ensemble de la relation contractuelle ayant lié l'intéressé à l'Organisation entre juin 1995 et avril 2004, fut cependant rejetée le 1^{er} novembre 2006.

3. Le requérant porta alors l'affaire devant la Commission consultative paritaire de recours, qui, par un avis rendu à l'unanimité, recommanda d'écarter ses prétentions comme tardives.

Tout en contestant d'ailleurs la compétence de cet organe pour connaître de la présente affaire, dans la mesure où celle-ci est relative à la conclusion de contrats qui ne conféraient pas à leur titulaire la qualité de membre du personnel de l'OIT, le Directeur général décida, conformément à la recommandation de la Commission, de rejeter la réclamation du requérant le 26 octobre 2007.

4. Telle est la décision que le requérant a déférée devant le Tribunal de céans en sollicitant, outre la requalification de

la relation contractuelle en litige, l'attribution d'une indemnité à titre de réparation du préjudice moral et matériel qu'il estime avoir subi.

5. La défenderesse oppose à la requête une fin de non-recevoir tirée de ce que l'intéressé ne saurait aujourd'hui remettre en cause la qualification d'anciens contrats dont il n'avait, à l'époque, pas contesté les clauses dans les délais prévus.

En dépit de l'argumentation développée par le requérant pour tenter de faire obstacle à la tardiveté ainsi invoquée, qu'il qualifie lui-même de «question la plus épineuse» de l'affaire, le Tribunal ne pourra que constater que cette fin de non-recevoir est fondée.

6. Les contrats temporaires que le requérant avait conclus avec l'OIT en vue d'exercer ses fonctions entre le 16 juin 1995 et le 30 avril 2004 prévoyaient expressément qu'ils ne lui conféraient pas la qualité de membre du personnel de l'Organisation et excluaient le bénéfice de droits à pension. Or l'intéressé n'a pas contesté le contenu des contrats en cause dans le délai de six mois dont il disposait à cet effet en vertu de ceux-ci. Il n'était donc manifestement plus recevable, à la date à laquelle il a formé sa réclamation auprès de l'Organisation, soit plus de deux ans après le terme de la durée d'application du dernier de ces contrats, à en remettre en cause les stipulations.

7. Pour s'efforcer de convaincre le Tribunal que cette tardiveté ne pourrait cependant lui être opposée en l'espèce, le requérant fait valoir qu'il n'a eu connaissance de l'illégalité invoquée, dans les conditions ci-dessus relatées, qu'en décembre 2005, alors qu'il n'avait jusqu'à ce moment-là aucune raison de mettre en doute la validité des contrats en question. Il souligne notamment, à cet égard, que sa prise de conscience de cette illégalité a été retardée par l'isolement, sur le plan international, de son pays d'affectation, à savoir l'Iraq, qui ne lui permettait pas d'obtenir aisément des informations sur l'état du droit en vigueur, et par l'attitude adoptée par l'Organisation

elle-même, dès lors que celle-ci a toujours nié, de son côté, l'existence d'une telle illégalité.

8. Mais, comme le Tribunal a eu maintes fois l'occasion de le relever, notamment dans ses jugements 602, 1106, 1466 et 2722, les délais de recours ont un caractère objectif et il ne saurait accepter d'entrer en matière sur une requête tardive car toute autre solution, même fondée sur des motifs d'équité, aurait pour effet de porter atteinte à la nécessaire stabilité des situations juridiques, qui constitue la justification même de l'institution des forclusions. En particulier, la circonstance qu'un requérant n'ait découvert l'illégalité dont il entend se prévaloir qu'après l'expiration du délai de recours n'est en principe pas de nature à permettre de regarder sa requête comme recevable (voir, par exemple, les jugements 602, au considérant 3, et 1466, aux considérants 5 et 6).

9. La jurisprudence du Tribunal, telle qu'elle a été notamment rappelée dans les jugements 1466 et 2722 précités, admet certes qu'il soit fait exception à cette règle lorsque le requérant a été empêché, pour des raisons de force majeure, de prendre connaissance de l'acte litigieux en temps voulu (voir le jugement 21) ou lorsque l'organisation, en induisant l'intéressé en erreur ou en lui cachant un document dans l'intention de lui nuire, l'a privé de la possibilité d'exercer son droit de recours en violation du principe de bonne foi (voir le jugement 752).

10. Mais aucune des circonstances invoquées par le requérant ne permet de considérer que l'une ou l'autre de ces hypothèses serait vérifiée en l'espèce.

Le Tribunal ne méconnaît pas que la situation d'isolement dans laquelle se trouvait l'Iraq pendant la période considérée, du fait de l'embargo international auquel ce pays a été soumis et des guerres qui s'y sont déroulées, ait pu entraîner, pour l'intéressé, des difficultés d'accès à l'information sur le droit applicable au sein de l'Organisation.

Cependant, le requérant avait, par définition, connaissance du contenu des actes litigieux, puisqu'il s'agissait en l'espèce de contrats dont il était lui-même signataire. Les difficultés ainsi invoquées sont donc sans incidence à cet égard.

Quant au fait que l'Organisation ait pour sa part toujours soutenu que les contrats en cause étaient valides, il ne saurait, à l'évidence, s'analyser comme ayant été de nature à priver l'intéressé de la possibilité d'exercer son droit de recours, dès lors notamment que la défenderesse ne l'a nullement induit en erreur quant aux conditions d'exercice de ce droit.

11. Comme le Tribunal a d'ailleurs fréquemment été amené à le constater dans des cas similaires où des titulaires de contrats temporaires cherchaient à en obtenir plus tard la requalification (voir, par exemple, les jugements 1034, 2181 ou 2415), les prétentions du requérant doivent donc être écartées comme tardives.

12. La requête étant ainsi irrecevable, elle ne peut qu'être rejetée sans qu'il y ait lieu pour le Tribunal de se prononcer sur son bien-fondé.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 30 avril 2009, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 2009.

SEYDOU BA
CLAUDE ROUILLER
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET