

109^e session

Jugement n° 2926

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. N. L. le 5 décembre 2008, la réponse de l'OIT du 12 mars 2009, la réplique du requérant datée du 17 juin et la duplique de l'Organisation du 22 septembre 2009;

Vu les articles II, paragraphes 1 et 6, 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, ressortissant français né en 1977, a initialement été engagé par le Syndicat du personnel du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, au bénéfice d'un contrat de collaboration extérieure, en qualité de «Juriste Conseil», pour la période comprise entre le 10 mars et le 9 juin 2003. Du 10 juin 2003 au 1^{er} août 2004, il continua à travailler pour le Syndicat sans que ledit contrat ait été prolongé ou qu'un nouveau contrat ait été conclu. Le 12 août, le Département du développement des ressources humaines lui offrit, pour la période allant du 2 août au 31 décembre 2004, un contrat spécial de courte durée au service du Syndicat, qu'il accepta le jour même.

Le 28 octobre 2004, au cours de sa deuxième session, l'Assemblée générale annuelle du Syndicat approuva le recrutement d'un conseiller

juridique au Syndicat pour une durée de douze mois. C'est à cette époque que s'engagea un dialogue entre l'administration du BIT et le Syndicat au sujet de l'emploi de l'intéressé. Ce dernier se vit offrir par le président du Comité du Syndicat un nouveau contrat de collaboration extérieure avec effet au 1^{er} janvier 2005, mais il refusa de le signer. Le requérant continua néanmoins à exercer ses fonctions pour le compte du Syndicat.

Le 19 octobre 2007, en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel du BIT, le requérant adressa une réclamation à la directrice du Département du développement des ressources humaines. Il déclarait effectuer des tâches de type régulier ne pouvant être assimilées à un «produit fini» au sens de la circulaire n° 11 (Rév. 4), série 6, relative aux contrats de collaboration extérieure, et avoir été traité de manière incompatible avec le droit applicable au BIT, notamment les dispositions de la circulaire n° 630, série 6, intitulée «Utilisation impropre des contrats de travail au Bureau». Il estimait qu'il aurait dû être considéré comme un fonctionnaire pendant toute la durée de sa «relation contractuelle avec le BIT» et demandait entre autres la requalification de celle-ci. Par courrier du 18 janvier 2008, il fut informé que sa réclamation était irrecevable au motif que, n'étant pas fonctionnaire du BIT, il ne pouvait se prévaloir des dispositions du Statut ayant trait au règlement des conflits. Le requérant saisit la Commission consultative paritaire de recours le 12 février. Celle-ci rendit son rapport le 4 juillet. Étant parvenue à la conclusion que l'intéressé n'avait pas la qualité de fonctionnaire, elle recommandait au Directeur général de rejeter la réclamation comme étant irrecevable. Par une lettre du 3 septembre 2008, qui constitue la décision attaquée, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration fit savoir au requérant que, suivant l'avis de la Commission, le Directeur général avait décidé de rejeter sa réclamation comme étant irrecevable.

B. Le requérant affirme que la position du BIT sur son propre statut et celui du Syndicat procède de deux erreurs de droit. Se référant tout d'abord à l'argument selon lequel, d'une part, il n'aurait pas la qualité de fonctionnaire et, d'autre part, le Syndicat porterait la responsabilité

de sa relation d'emploi, il prétend qu'avant que son contrat spécial de courte durée arrive à expiration le président du Comité du Syndicat lui avait proposé de poursuivre sa relation d'emploi, ce qu'il a accepté, et que le maintien de celle-ci à partir du 1^{er} janvier 2005 lui a permis de conserver son statut de fonctionnaire international. À ses yeux, divers éléments prouvent la réalité de sa relation d'emploi avec le BIT, notamment le fait que deux rapports d'évaluation ont été établis et qu'on lui a fourni un bureau, une adresse électronique, des cartes de visite portant le logo du BIT, ainsi qu'un numéro de téléphone, c'est-à-dire «les facilités matérielles habituellement fournies à tout fonctionnaire».

S'appuyant sur l'alinéa *e*) de l'article 10.1 du Statut, qui dispose que «les fonctionnaires désignés par le Syndicat du personnel sont entièrement ou partiellement déchargés des fonctions qui leur sont assignées en vertu de l'article 1.9 (Affectation des fonctionnaires) afin de pouvoir assumer des fonctions de représentation pour le Syndicat du personnel et/ou des fonctions officielles spécifiées dans le Statut du personnel», le requérant ajoute qu'en l'espèce le président du Comité du Syndicat a agi dans l'exercice de ses fonctions officielles lorsqu'il lui a proposé de poursuivre sa relation d'emploi avec le BIT au-delà du 31 décembre 2004. D'après lui, toute organisation internationale est juridiquement responsable des actes accomplis par ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles et le BIT commet encore une erreur de droit quand il affirme que la décision de poursuivre sa relation d'emploi ne le liait pas en tant qu'employeur. À ce sujet, il souligne que le BIT ne lui a jamais fait savoir qu'il dénonçait la poursuite de son engagement et que deux documents administratifs — qu'il annexe à ses écritures — font au contraire apparaître qu'il a indiqué l'avoir employé sur la base d'un contrat spécial de courte durée du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005, puis d'un contrat de collaboration extérieure du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008.

Le requérant soutient ensuite que, dans sa version du mois d'août 2007, le Statut du personnel a institutionnalisé le Syndicat, qui est ainsi devenu un organe officiel du BIT. Il relève que, selon la pratique, à une exception près, les fonctionnaires du BIT affectés au secrétariat du

Syndicat ne sont pas rémunérés sur le budget de l'OIT mais au moyen des cotisations versées par les membres du Syndicat, et que la défenderesse n'a pourtant jamais soutenu que les personnes en question avaient de ce fait perdu leur statut de fonctionnaire du BIT. À cet égard, le requérant note que l'administration avait envisagé, dans le cadre du dialogue engagé avec le Syndicat, que ce dernier devienne une personne morale de droit suisse ayant la capacité de conclure des contrats de travail de droit privé; elle a cependant reconnu que le Syndicat n'avait pas la possibilité de recruter du personnel en son nom. Il en déduit que toute personne employée au Syndicat est nécessairement employée par le BIT.

Enfin, le requérant fait valoir que le BIT a dissimulé la relation d'emploi qu'il avait avec lui auprès de l'État hôte de l'Organisation, à savoir la Suisse. Ce faisant, le Bureau aurait porté atteinte à sa dignité et l'aurait placé dans une situation pénible du fait, notamment, que les autorités helvétiques ne lui ont jamais délivré de carte de légitimation.

Le requérant demande au Tribunal de constater qu'il est fonctionnaire du BIT depuis le 12 août 2004 et, par conséquent, d'annuler la décision attaquée. Il réclame une indemnité pour tort moral de 300 euros par mois écoulé entre le 1^{er} janvier 2005 et la date du prononcé du jugement que le Tribunal rendra en l'espèce, 8 000 euros à titre de dépens et des intérêts au taux de 8 pour cent l'an sur ces sommes «à compter du prononcé du jugement».

C. Dans sa réponse, l'OIT explique, à titre préliminaire, que le dialogue engagé entre le Syndicat et l'administration sur la question du recrutement d'un juriste au Syndicat relève de la politique interne de l'Organisation, laquelle ne saurait faire l'objet de la requête que l'intéressé soumet à l'examen du Tribunal.

La défenderesse fait valoir que le Tribunal n'est pas compétent *ratione personae* parce que le requérant n'a pas apporté la preuve de sa qualité de fonctionnaire du BIT. Selon elle, il est aussi incompétent *ratione materiae*. En effet, même dans l'hypothèse où, se prévalant du contrat spécial de courte durée qui lui a été octroyé en 2004, l'intéressé

pourrait faire valoir en vertu de l'article II, paragraphe 6, du Statut du Tribunal sa qualité d'ancien fonctionnaire pour agir devant celui-ci, il n'invoque aucune inobservation des stipulations dudit contrat ou des dispositions du Statut du personnel, comme l'exige le paragraphe 1 du même article, étant donné qu'il se borne à faire grief à l'Organisation de ne pas lui reconnaître le statut d'employé du BIT qui découlerait de «ses relations de fait avec le Syndicat». L'OIT ajoute que le requérant n'a pas précisé quel droit résultant de l'article 10.1 du Statut du personnel aurait été violé et déclare que cet article n'a aucune pertinence en l'espèce. Enfin, elle considère que la requête est irrecevable *ratione temporis* dans la mesure où l'intéressé n'a soulevé pour la première fois la question de son statut qu'en octobre 2007, soit trois ans environ après que son contrat spécial de courte durée eut expiré. Or le délai dans lequel un fonctionnaire peut entamer une procédure de recours interne est, en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel, de «six mois après la date des faits qui font l'objet de la réclamation» et l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal prévoit quant à lui un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée pour introduire une requête.

Sur le fond, l'OIT affirme que, compte tenu du non-renouvellement de son contrat spécial de courte durée, le requérant savait dès la fin de l'année 2004 que le BIT n'entendait pas poursuivre sa relation d'emploi avec lui et qu'en l'absence de tout contrat il ne saurait se prévaloir de la poursuite de son engagement au-delà du 31 décembre 2004. Elle prétend qu'en droit de la fonction publique internationale un contrat ne peut être reconduit tacitement et, au surplus, relève que le contrat susmentionné contenait une clause expresse de non-reconduction tacite. Si le requérant a néanmoins continué à bénéficier d'un ensemble de facilités, c'est parce que le Bureau met celles-ci à la disposition du Syndicat et qu'il n'intervient pas dans l'utilisation qui en est faite, et ce, par respect du principe de la liberté d'association. L'Organisation souligne que le document administratif censé prouver que le requérant s'est vu octroyer un contrat spécial de courte durée du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005 visait seulement à

comptabiliser les jours de congé annuel non utilisés en vue de leur remboursement, et elle produit la carte de congé du requérant, laquelle ne fait état que d'un seul contrat, celui couvrant la période d'août à décembre 2004.

La défenderesse déclare qu'avec la complicité de l'ancien président du Comité du Syndicat le requérant a établi deux faux rapports d'évaluation qui ont été «classés clandestinement» dans son dossier personnel. Elle fait notamment observer que les rapports en question, qui couvrent des périodes au cours desquelles le requérant a été amené à travailler sans contrat, n'ont pas été transmis au Comité des rapports et que l'administration n'a à aucun moment été impliquée dans leur établissement. Par ailleurs, elle prétend que le requérant s'est créé une adresse électronique nominative et qu'il a fait imprimer des cartes de visite sans autorisation. Elle lui reproche aussi d'avoir refusé, lorsque cela lui a été demandé, de restituer le laissez-passer qui lui avait été octroyé lorsqu'il était sous contrat et de l'avoir utilisé à des fins inappropriées. Pour l'Organisation, ces éléments démontrent le caractère manifestement fallacieux des arguments de l'intéressé tendant à prouver son statut de fonctionnaire du BIT. Selon elle, la conclusion que le requérant n'avait pas ce statut s'impose avec d'autant plus d'évidence que ce dernier n'était affilié ni à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ni à la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel.

Se référant à l'invocation implicite par le requérant de la théorie de l'estoppel, la défenderesse estime que, dans la mesure où l'intéressé a refusé de signer un contrat de collaboration extérieure et choisi de travailler sans contrat à partir du 1^{er} janvier 2005, il ne peut attribuer la responsabilité de sa situation administrative à l'Organisation.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable. Il fait valoir que la compétence du Tribunal en l'espèce dépend de la réponse à la question de savoir s'il a ou non accès au Tribunal et donc de l'examen au fond de sa requête. À ses yeux, quelle que soit l'issue du litige, le Tribunal est compétent pour connaître de sa demande de réparation pour le tort que le BIT lui a causé. Il s'applique

à démontrer qu'il a respecté le «délai de six mois après la date des faits qui font l'objet de la réclamation» prévu à l'article 13.2 du Statut mais déclare qu'une formulation aussi vague rend le droit de recours «purement virtuel» et que l'article en question est donc inapplicable car contraire aux «principes fondamentaux d'intelligibilité et de lisibilité de la loi».

Sur le fond, le requérant maintient sa position. Il conteste l'avoir fondée sur le droit à une reconduction tacite de son contrat car, après qu'il eut accepté l'offre verbale du président du Comité du Syndicat, il existait un accord exprès sur la question de la prolongation de son engagement à partir du 1^{er} janvier 2005. Il conteste également avoir invoqué la théorie de l'estoppel. De nouveaux éléments permettent, selon lui, de démontrer qu'il est bien fonctionnaire du BIT, notamment le fait qu'il a bénéficié des «droits fondamentaux» reconnus aux fonctionnaires internationaux, tels que le droit aux congés. Il produit des pièces tendant à prouver que les cartes de visite qui lui ont été fournies l'ont été par le service compétent et que l'adresse électronique nominative qu'il utilisait a été créée sans qu'une quelconque manipulation frauduleuse puisse lui être reprochée. Il qualifie de «délibérément outrageant[e]» l'affirmation de l'Organisation selon laquelle il a établi de faux rapports d'évaluation.

E. Dans sa duplique, l'OIT réitère intégralement sa position. Citant le jugement 2722, elle rappelle que les délais de recours ont un caractère objectif et que le Tribunal «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». Elle rappelle également que «le Tribunal n'admet traditionnellement d'exception à cette règle que lorsque le requérant a été empêché, pour des raisons de force majeure, de prendre connaissance en temps voulu de la décision litigieuse [...] ou lorsque l'organisation, en induisant celui-ci en erreur ou en lui cachant un document, l'a privé de la possibilité d'exercer son droit de recours en violation du principe de bonne foi». Or tel n'a pas été le cas en

l'espèce. L'Organisation prie le Tribunal de rejeter les arguments du requérant selon lesquels l'article 13.2 du Statut ne serait pas applicable.

Sur le fond, la défenderesse indique que l'accord verbal conclu entre le requérant et le président du Comité du Syndicat ne lui est pas opposable. Elle estime en effet que les conditions requises par la jurisprudence pour reconnaître l'existence d'un engagement ne sont pas réunies en l'espèce et que ledit accord ne saurait être qualifié de contrat d'emploi au sens de l'article 4.7 du Statut étant donné qu'aucune des conditions de forme prévues à cet article n'est remplie. En outre, dans la mesure où, aux termes de l'article 4.1 du Statut, les fonctionnaires du BIT sont choisis et nommés par le Directeur général, le président du Comité du Syndicat était manifestement incompétent pour faire une offre d'emploi au requérant.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été engagé par le Syndicat du personnel du BIT en tant que «Juriste Conseil», du 10 mars au 9 juin 2003, en vertu d'un contrat de collaboration extérieure. À la demande du Syndicat, il obtint ensuite du BIT un contrat spécial de courte durée couvrant la période du 2 août au 31 décembre 2004. Il y a lieu de noter qu'entre le 10 juin 2003 et le 1^{er} août 2004 il avait continué à exercer ses fonctions auprès du Syndicat sans contrat écrit.

En décembre 2004, le Syndicat demanda à l'administration de l'autoriser à émettre un contrat de courte durée de trois mois au bénéfice du requérant. L'administration exprima son accord avec cette demande, mais sous certaines conditions que le Syndicat refusa. Par la suite, un dialogue s'engagea entre l'administration et ce dernier au sujet de l'emploi du requérant. Celui-ci continua, néanmoins, à offrir ses services au Syndicat au-delà du 31 décembre 2004, date d'échéance du contrat spécial de courte durée qu'il avait accepté le 12 août 2004.

2. Le requérant attaque la décision contenue dans la lettre du 3 septembre 2008 l'informant que le Directeur général du BIT, après avoir approuvé la recommandation de la Commission consultative paritaire de recours, avait rejeté comme irrecevable sa réclamation tendant à obtenir la requalification de sa «relation contractuelle avec le BIT» et donc à ce que soit reconnue l'existence d'un «contrat d'emploi de fonctionnaire» en sa faveur.

Au soutien de sa requête, il affirme, en substance, qu'il existe une relation d'emploi au titre de laquelle il fournit depuis des années des conseils juridiques au Syndicat ou aux fonctionnaires du BIT, au nom du Syndicat, dans le cadre, notamment, de la mission officielle de ce dernier d'assistance et de représentation des fonctionnaires.

Selon lui, le président du Comité du Syndicat a agi dans l'exercice de ses fonctions officielles lorsqu'il lui a proposé de poursuivre sa relation de travail avec le BIT à l'approche du terme du contrat conclu le 12 août 2004 et, à ce propos, il rappelle la jurisprudence du Tribunal de céans selon laquelle une organisation internationale est juridiquement responsable des actes accomplis par ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Il en déduit qu'il n'a jamais perdu la qualité de fonctionnaire dès lors que son engagement a été prolongé au-delà du 31 décembre 2004 par le président du Comité du Syndicat agissant dans l'exercice de ses fonctions officielles.

3. Il demande au Tribunal de constater qu'il est fonctionnaire du BIT depuis le 12 août 2004, d'annuler la décision attaquée, d'ordonner à l'Organisation de lui verser une indemnité pour tort moral et de lui allouer les dépens, ainsi que des intérêts sur les sommes réclamées.

4. La défenderesse conteste la compétence du Tribunal dans cette affaire. Premièrement, elle soutient qu'il est manifeste que le requérant ne peut apporter aucune preuve formelle ou autre de sa qualité de fonctionnaire du BIT et n'a donc pas qualité pour agir devant le Tribunal qui est dès lors incompétent *ratione personae*. Deuxièmement, elle déclare que, si le requérant faisait valoir sa qualité d'ancien fonctionnaire international en vertu de son contrat spécial de

courte durée arrivé à échéance le 31 décembre 2004, le Tribunal serait incompétent *ratione materiae* car l'intéressé n'invoque aucune inobservation des stipulations dudit contrat ou des dispositions du Statut du personnel. Troisièmement, elle affirme que la requête est irrecevable *ratione temporis*.

5. Il y a lieu tout d'abord de retenir de la lecture des pièces du dossier que le requérant, comme il l'a indiqué lui-même dans la formule de requête, a saisi le Tribunal en sa qualité de fonctionnaire en activité du BIT, et non d'ancien fonctionnaire dont les relations de travail avec le BIT auraient cessé depuis le 31 décembre 2004.

La question se pose dès lors de savoir si, après le 31 décembre 2004, le requérant était en droit de se prévaloir de la qualité de fonctionnaire international en activité pouvant avoir accès au Tribunal de céans en vertu des dispositions pertinentes de l'article II, paragraphes 1 à 4, de son Statut.

6. Il est constant que le requérant a accepté l'offre faite le 12 août 2004 de l'engager par un contrat spécial de courte durée arrivant à échéance le 31 décembre 2004. Mais il ne produit aucun acte attestant que ce contrat a fait l'objet d'une prolongation en bonne et due forme ou qu'il a bénéficié d'un nouvel engagement formel signé par l'administration du BIT ou par le président du Comité du Syndicat postérieurement au 31 décembre 2004.

Au contraire, il résulte des pièces du dossier que le requérant a continué à offrir ses services au Syndicat sans aucun contrat écrit. En effet, en prévision de l'expiration de son contrat spécial de courte durée au 31 décembre 2004, et à la demande du Syndicat, un contrat soumis à des conditions particulières a été proposé par l'administration, mais le Syndicat ne l'a pas accepté. En outre, le requérant lui-même a refusé de signer un contrat de collaboration extérieure offert par le Syndicat pour la période débutant le 1^{er} janvier 2005. Si un dialogue au sujet de l'emploi de l'intéressé a bien été engagé entre l'administration et le Syndicat, il n'a abouti à aucun résultat et, face à cette situation, le Comité du Syndicat a pris sur lui, avec le consentement du requérant,

de continuer à utiliser les services de ce dernier en l'absence de tout acte formel.

7. Le Tribunal estime, comme la Commission consultative paritaire de recours, que le fait que le requérant ait continué à offrir ses services au Syndicat en l'absence de tout contrat, que la circonstance que l'intéressé bénéficiait des facilités matérielles mises à la disposition du Syndicat par le Bureau et celle qu'il ait fait l'objet de rapports d'évaluation n'ont pu avoir pour effet de lui conférer un statut qu'aucun acte administratif formel ne lui avait accordé. Lorsqu'il a saisi le Tribunal, il ne pouvait dès lors se prévaloir de la qualité de fonctionnaire lié à l'Organisation par un contrat conclu selon les règles établies.

8. À supposer même que, comme le prétend le requérant, la défenderesse soit juridiquement responsable des actes accomplis par le président du Comité du Syndicat agissant dans l'exercice de ses fonctions officielles, la décision qu'aurait prise ce dernier ne saurait, en tout état de cause, lier l'Organisation que si elle répondait à certaines exigences minimales de respect des règles de forme et de fond régissant une telle décision. Or, en l'espèce, il était bien précisé dans le contrat que le requérant a signé le 12 août 2004 que l'engagement de ce dernier était par nature temporaire, qu'il n'offrait pas de perspective de prolongation en application des règles et procédures en vigueur et qu'il prendrait automatiquement fin, sans préavis, à l'issue de la période indiquée dans le contrat. Si le président du Comité du Syndicat a ensuite pris l'initiative de maintenir la relation de travail de l'intéressé sans conclure de contrat avec ce dernier sous quelque forme que ce soit, une telle décision était grossièrement illégale et ne pouvait par suite lier l'Organisation.

9. Il en résulte que, le requérant n'ayant pas la qualité de fonctionnaire du BIT, il n'a pas accès au Tribunal de céans qui doit se déclarer incompétent et rejeter la requête.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 30 avril 2010, par M. Seydou Ba, Vice-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 2010.

SEYDOU BA
CLAUDE ROUILLER
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET