

## QUATRE-VINGT-TREIZIÈME SESSION

**Jugement n° 2147**

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre le Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR), formées par M. Henning M. B., M<sup>me</sup> E. J. N.-P. et M<sup>lle</sup> K. S. le 5 février 2001 et régularisées le 18 avril, les réponses de l'ISNAR du 15 juin, les répliques des requérants du 19 septembre et les dupliques du défendeur en date du 15 novembre 2001;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants sont tous d'anciens fonctionnaires de l'ISNAR. Le 29 janvier 2000, le Directeur général leur a envoyé une lettre informant chacun d'entre eux que son engagement prendrait fin à la date d'expiration de son contrat, le 31 juillet 2000. Le Directeur général avait également rencontré personnellement chaque requérant le 31 janvier à qui il avait remis une copie de sa lettre du 29 janvier et expliqué que les difficultés financières auxquelles l'ISNAR se trouvait confronté le contraignait à ne pas renouveler leur engagement.

Par lettres du 6 avril 2000, les requérants ont contesté la décision de mettre fin à leur engagement et exigé réparation pour préavis de licenciement irrégulier; ils ont demandé au Directeur général de prendre une décision sur leurs réclamations avant le 20 avril, faute de quoi ils envisageraient de saisir le tribunal de sous-district de La Haye. Le Directeur général a répondu, le 17 avril, qu'aux termes de l'Accord de siège conclu entre l'ISNAR et le Royaume des Pays-Bas, l'ISNAR jouissait de l'immunité de juridiction et d'exécution «dans le cadre de ses activités officielles». La décision de ne pas renouveler le contrat de durée déterminée de chaque requérant ayant été prise dans le cadre desdites activités, il ne voyait aucune raison de prendre d'autres mesures. Dans un jugement rendu le 8 août 2000, le tribunal de sous-district s'est déclaré incompétent pour connaître de l'affaire des requérants.

Le 15 septembre 2000, les requérants ont envoyé des lettres au Directeur général et au président du Conseil d'administration, pour présenter un recours, en application de l'article 16.2 du Statut du personnel, contre les décisions du Directeur général du 17 avril; dans ces lettres, ils demandaient que leur recours soit transmis au président de la Commission de recours. Le conseil juridique de l'ISNAR a fait savoir aux requérants, le 3 octobre 2000, que l'ISNAR avait refusé de transmettre leur recours à la Commission, les délais ayant été dépassés. Les requérants ont alors renouvelé leur demande et ont reçu la même réponse le 11 octobre 2000.

B. Les requérants prétendent que la section 16 du Statut du personnel «n'offre aucune procédure de recours sérieuse» et que c'est pour obtenir une protection juridique qu'ils ont saisi le Tribunal de céans. Ils font valoir que les raisons invoquées pour refuser d'examiner leur recours sont «fallacieuses» et que le défendeur a failli aux obligations qui lui incombent en vertu de la convention (n° 158) de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le licenciement, 1982. L'ISNAR a, en outre, violé l'article 15 de l'Accord de siège qui l'exempte de déduire des salaires les cotisations aux régimes néerlandais de sécurité sociale, sous réserve qu'il «crée son propre régime de sécurité sociale ou adhère à un régime déjà existant»; or, il n'en a rien fait car il n'offre aucune assurance contre le chômage involontaire. Jusqu'à ce qu'elle ait tenté d'aider les requérants à obtenir des prestations de chômage auprès de l'organisme national compétent, l'administration elle-même ne savait pas qu'une telle protection sociale était

inexistante.

Les requérants affirment que l'ISNAR a failli à son devoir de sollicitude à leur égard et n'a pas motivé le non-renouvellement de leurs contrats. Ils devraient par conséquent obtenir une réparation financière conformément aux dispositions de la législation néerlandaise.

Ils demandent l'annulation des décisions du Directeur général du 17 avril, la poursuite du versement de leur traitement depuis le 1<sup>er</sup> août 2000 jusqu'à ce qu'il ait été valablement mis fin à leur engagement, la réparation du préjudice causé par leur chômage involontaire, plus les intérêts depuis le 18 septembre 2000 jusqu'au paiement de la totalité des sommes dues.

C. Dans ses réponses, l'ISNAR fait remarquer que les requérants ne contestent pas le motif du non-renouvellement de leur contrat et qu'ils fondent leurs requêtes sur la législation néerlandaise. Il fait en outre valoir que tous les contrats de travail sont régis par son propre Statut du personnel, et non par la législation nationale. Par ailleurs, la convention de l'OIT invoquée par les requérants ne lui est pas applicable.

De toute façon, l'ISNAR considère que les requêtes sont frappées de forclusion. Les requérants auraient dû faire recours auprès du Directeur général avant le 31 mars; or, ils ne l'ont fait que le 15 septembre. En l'espèce, la décision du Directeur général de ne pas convoquer une Commission de recours a été prise de bonne foi : le recours a été introduit avec plus de cent soixante-cinq jours de retard et était donc manifestement irrecevable. Ni le Statut du personnel ni la jurisprudence du Tribunal ne font obligation à l'administration d'informer les fonctionnaires de leur droit de faire recours.

L'ISNAR estime, par ailleurs, que les requêtes sont dénuées de fondement. Les difficultés financières auxquelles il se trouvait confronté ne lui laissent pas d'autre choix que de réduire ses activités et de laisser parvenir à expiration les contrats d'un certain nombre de ses agents. Le défendeur fait remarquer que, dans son article 4.1, le Statut du personnel précise que tous les engagements sont «subordonnés à la disponibilité des fonds nécessaires». Contrairement à de nombreuses organisations internationales, l'ISNAR n'a pas de programme d'activité régulier, financé par des contributions fixes obligatoires. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'il a appris, en décembre 1999, que l'un de ses principaux donateurs ne serait pas en mesure de remplir ses obligations financières, il a décidé de laisser certains contrats arriver à leur terme et de réorganiser les fonctions et les responsabilités afférentes aux postes concernés plutôt que de mettre fin prématurément à des contrats. Le défendeur fait valoir que cette politique est conforme à la jurisprudence du Tribunal. De plus, le personnel a été informé, à la mi-décembre 1999, des difficultés financières que connaissait l'ISNAR et des conséquences qu'elles risquaient d'entraîner pour le personnel; l'administration a non seulement organisé plusieurs réunions générales du personnel sur le sujet, mais aussi envoyé le compte rendu de ces réunions à l'ensemble du personnel par courrier électronique et l'a publié sur le réseau intranet.

Le défendeur ajoute qu'il a rigoureusement respecté les dispositions du Statut du personnel, afin de s'assurer que les requérants étaient dûment et correctement informés de la décision de ne pas renouveler leur contrat. Il fait valoir que le Tribunal ne peut exercer qu'un contrôle limité sur ce type de décision et estime qu'on ne saurait lui reprocher la façon dont il a pris les décisions en question.

En ce qui concerne les allégations des requérants selon lesquelles il aurait violé l'Accord de siège en ne leur garantissant pas une couverture par la sécurité sociale néerlandaise, l'ISNAR répond que l'ensemble des prestations fournies aux requérants était clairement décrit dans leur contrat de travail et dans le Statut du personnel. Les intéressés n'ont fondé leur argumentation à cet égard que sur la simple hypothèse qu'il était tenu de leur garantir une telle couverture.

D. Dans leurs répliques, les requérants contestent le fait que les difficultés financières de l'ISNAR ne lui ont pas laissé d'autre choix que de ne pas renouveler leur contrat. La violation alléguée des obligations financières par un donateur ne constitue, à leur avis, qu'«une simple excuse». Ils estiment que les décisions contestées étaient «totalement arbitraires» et qu'elles enfreignaient le principe selon lequel «le premier recruté doit être le dernier licencié». De toute façon, l'ISNAR n'a jamais connu de véritables difficultés financières, puisqu'un autre donateur est venu l'aider à temps; il aurait donc dû revenir sur ses décisions.

Les requérants ne nient pas que leur relation de travail soit régie par le Statut du personnel de l'ISNAR, mais affirment qu'elle l'est également par la législation néerlandaise.

Lorsque le Directeur général a répondu, le 17 avril 2000, aux demandes de réexamen qu'ils lui avaient adressées le 6 avril, il n'a pas soulevé la question du non-respect des délais. Il ne saurait donc le faire à présent.

E. Dans ses dupliques, l'ISNAR réaffirme que les requêtes sont irrecevables. Les lettres des intéressés datées du 6 avril ne remplissaient pas les conditions de forme exigées par le Statut du personnel pour introduire un recours interne. Lorsqu'ils ont contesté le droit de l'ISNAR de prendre des décisions relatives à leurs contrats de travail, les intéressés ont invoqué la législation et la procédure juridictionnelle néerlandaises et, lorsque le Directeur général leur a expliqué, le 17 avril, que l'ISNAR bénéficiait de l'immunité de juridiction devant les tribunaux nationaux, ils ont répondu en assignant le défendeur devant un tribunal national. De plus, les lettres étaient signées par leur avocat; or, le Statut du personnel ne prévoit pas la possibilité d'une aide extérieure pendant la procédure de recours interne. A ce stade, seul un autre membre du personnel aurait pu les aider. L'ISNAR n'a pas commis d'erreur en ne convoquant pas la Commission de recours et n'essaie pas de dénier aux requérants le droit au bénéfice d'une procédure régulière.

L'ISNAR fait valoir qu'il a déjà décrit de manière détaillée les difficultés financières auxquelles il était confronté. Il explique que l'assistance financière qu'il a reçue était destinée à la reconstitution de ses réserves financières et qu'elle n'était pas censée être utilisée pour subventionner un déficit budgétaire. Il réitère ses arguments et affirme que le principe selon lequel «le premier recruté doit être le dernier licencié» ne figure pas dans son Statut du personnel.

#### CONSIDÈRE :

1. Les trois requêtes dont le Tribunal est saisi contiennent des allégations de fait qui ne diffèrent les unes des autres que sur des points de détail mineurs. Elles posent en droit des questions identiques et tendent au même résultat. Le Tribunal ordonne donc leur jonction et statuera à leur sujet par un seul et même jugement.

2. Les requérants étaient fonctionnaires de l'ISNAR et avaient été au bénéfice de plusieurs contrats de différentes durées. Leurs derniers contrats étaient de deux ans et devaient parvenir à expiration le 31 juillet 2000. Chaque requérant a reçu une lettre du Directeur général, datée du 29 janvier 2000, l'informant du non-renouvellement de son contrat de travail lorsqu'il arriverait à expiration. Une copie de cette lettre avait également été remise à chacun d'entre eux par le Directeur général lors de l'entretien personnel qu'il leur avait accordé le 31 janvier et au cours duquel il leur avait expliqué que cette mesure était nécessaire du fait de la réduction considérable de la subvention que l'ISNAR recevait de la Commission européenne.

3. Les requérants ont consulté un avocat qui, le 6 avril 2000, a écrit à l'ISNAR pour présenter une demande au nom de chacun de ses clients. Les passages principaux de chaque lettre, qui faisait référence à celle du Directeur général du 29 janvier, sont les suivants :

«Le Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR), créé le 31 octobre 1979 à Washington, a son siège à La Haye en vertu de la Convention du 2 juin 1980. Selon une jurisprudence bien établie, le statut de mon client, du point de vue de la législation du travail, est régi non seulement par le Statut du personnel ... mais aussi par les dispositions du Code civil néerlandais.

Mon client ayant été employé par l'ISNAR sur la base de contrats de travail de durée déterminée prolongés à plusieurs reprises, son contrat ne prend pas automatiquement fin le 31 juillet 2000. Pour que la cessation de service prenne effet, il faut qu'il soit mis fin au contrat d'une façon juridiquement valable. Il faut soit observer la période de préavis obligatoire, soit que le contrat soit dissous par le tribunal de sous-district. Votre préavis, daté du 29 janvier 2000, ne constitue pas un préavis de licenciement en bonne et due forme sur le plan juridique.

... l'ISNAR peut se voir contraint à continuer de verser le traitement de mon client jusqu'à ce qu'il ait été mis valablement fin à son engagement.»

4. Le Directeur général a répondu, le 17 avril 2000, que l'ISNAR bénéficiait de l'immunité de juridiction et qu'il n'était pas soumis à la législation nationale.

5. Les requérants ont alors engagé une action en justice à La Haye, mais le tribunal saisi s'est déclaré incompétent

le 8 août 2000. Ils ont ensuite tenté d'introduire un recours interne, le 15 septembre 2000, en application de la section 16 du Statut du personnel, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

#### «Article 16.1 Réexamen des décisions/mesures administratives

1. Les fonctionnaires peuvent demander au Directeur général de réexaminer toute décision découlant d'une mesure ou décision administrative que le fonctionnaire considère comme incompatible, soit sur le fond, soit dans la forme, avec son contrat de travail ou avec le Statut du personnel ou les politiques et procédures administratives.

2. Le fonctionnaire doit expliquer son cas dans une lettre adressée au Directeur général dans les soixante jours après la date à laquelle il a appris que la décision/mesure en question a été prise.

3. Si, passé ces soixante jours, le fonctionnaire n'a pas reçu de réponse du Directeur général, il peut faire recours de manière formelle auprès du président de la Commission de recours de l'ISNAR.

#### Article 16.2 Recours

1. Les fonctionnaires peuvent faire recours directement auprès du président de la Commission de recours de l'ISNAR, lorsque

a) le réexamen par le Directeur général aux termes du paragraphe 1 de l'article 16.1, demandé en application du paragraphe 2 de l'article 16.1, n'a pas abouti à une décision acceptable;

b) le Directeur général ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante jours prévu au paragraphe 3 de l'article 16.1;

c) le Directeur général a pris une mesure de licenciement en application du paragraphe 3 de l'article 14.1, sauf dans les cas où les dispositions du paragraphe 3, alinéa c), de l'article 14.1 sont applicables...»<sup>(1)</sup>

6. Les recours internes et les requêtes formées auprès du Tribunal sont manifestement irrecevables. La première étape obligatoire de la procédure de recours interne est l'envoi d'une lettre au Directeur général par le fonctionnaire qui s'estime lésé dans les soixante jours après réception de la décision administrative contestée. Or, au plus tard le 31 janvier 2000, chaque requérant avait reçu une lettre indiquant que son contrat ne serait pas renouvelé après son expiration. La date limite à respecter pour introduire un recours interne était donc le 31 mars 2000. Même si les lettres de l'avocat des requérants, datées du 6 avril 2000, pouvaient être considérées comme des demandes de réexamen et non comme une menace de poursuites auprès des tribunaux néerlandais (ce qui était clairement le cas), elles étaient manifestement hors délai. Les réponses du Directeur général, datées du 17 avril 2000, ne sauraient être interprétées, comme les requérants tentent de le faire accroire, comme une levée des délais spécifiés par le Statut du personnel ou comme s'il n'en était plus tenu compte; elles ne constituent rien de plus qu'un rappel justifié de l'immunité de juridiction de l'ISNAR. Ce dernier n'était pas non plus tenu de donner suite à la tentative des requérants d'introduire un nouveau recours en septembre; la Commission de recours n'aurait pas pu, sauf à commettre une erreur, recommander au Directeur général de prendre une décision autre que celle consistant à opposer une fin de non-recevoir au recours, et les requérants n'ont subi aucun tort du fait du refus de l'ISNAR de convoquer une réunion de la Commission de recours.

7. Aucun recours n'ayant été introduit dans les délais prescrits par le Statut du personnel, les présentes requêtes sont, elles aussi, irrecevables puisque les intéressés n'ont pas épuisé les voies de recours internes mises à leur disposition.

8. Il convient toutefois de faire remarquer que, même si les requêtes avaient été recevables, elles n'auraient de toute façon pas pu être accueillies. Les requérants se trouvaient au bénéfice de contrats de durée déterminée et les préavis de non-renouvellement qu'ils avaient reçus étaient strictement conformes aux dispositions du Statut du personnel. Qui plus est, les intéressés avaient été pleinement informés, suffisamment tôt, des motifs de la décision de l'ISNAR. Ils ont simplement opposé quelques dénégations, sans prouver que les motifs invoqués n'étaient pas valables, et il s'agissait en fait de questions échappant entièrement au contrôle de l'ISNAR. La plupart des arguments avancés par les requérants sont fondés sur les dispositions de la législation nationale néerlandaise, laquelle n'est pas applicable en l'espèce. Les intéressés n'ont pas prouvé que l'ISNAR a violé le Statut du personnel ou l'un quelconque des principes du droit de la fonction publique internationale. Leur tentative d'invoquer la convention (n° 158) de l'OIT sur le licenciement, 1982, ne leur est d'aucun secours. Cette convention, outre le fait

qu'elle n'est pas applicable à l'ISNAR qui, n'étant pas un Etat, n'y a pas adhéré et n'aurait de toute façon pas pu le faire, contient des dispositions spécifiques enjoignant aux Etats membres d'adopter une législation excluant les contrats de durée déterminée de l'application de la Convention. Les sections 4 et 14 du Statut du personnel de l'ISNAR représentent ce type de législation et n'ont rien d'abusif. Enfin, le prétendu principe selon lequel «le premier recruté doit être le dernier licencié» invoqué par les requérants, et qui est en réalité une sorte de clause d'ancienneté non contractuelle, n'est conforté par aucune source de droit et est contraire au principe du mérite, qui constitue l'un des fondements du droit de la fonction publique internationale.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 3 mai 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Juge, et M<sup>lle</sup> Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 2002.

*(Signé)*

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet

1. Traduction du greffe.