

107^e session

Jugement n° 2838

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} J. S. le 7 janvier 2008 et régularisée le 7 février, la réponse de l'Organisation du 18 avril, la réplique de la requérante datée du 14 mai et la duplique de l'OIT en date du 17 juillet 2008;

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. La requérante, qui a la double nationalité bulgare et suisse, est née en 1947. Elle est entrée au service du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, le 27 novembre 2001, au titre d'un contrat de collaboration extérieure à l'Unité des systèmes d'information des ressources humaines. Ce contrat prit fin le 21 décembre 2001. Trois autres contrats de ce type, couvrant la période allant du 2 janvier au 28 mars 2002, lui furent ultérieurement octroyés.

Par la suite, l'intéressée fut recrutée en tant que commis aux finances, de grade G.4, et affectée au Service du budget et des finances, lequel relève du Département des services financiers. A compter du 2 avril 2002, elle fut mise au bénéfice d'un contrat spécial de courte durée qui fut prolongé, à deux reprises, jusqu'au 31 août. A partir du 1^{er} septembre 2002, elle travailla sur la base d'un contrat de durée déterminée d'un an, qui fut prolongé à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 31 octobre 2004. A compter du 2 novembre 2004, elle se vit offrir un contrat spécial de courte durée, qui fit l'objet de plusieurs prolongations pour les périodes allant du 1^{er} mars au 21 avril 2005, du 22 avril au 30 juin 2005, du 1^{er} juillet au 31 décembre 2005 et, enfin, du 1^{er} janvier au 28 février 2006. La règle 3.5* du Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel engagé pour les périodes de courte durée devait s'appliquer à partir du 1^{er} juillet 2005. Par lettre du 3 janvier 2006, l'intéressée fut informée que son contrat était prolongé jusqu'au 28 février 2006, date à laquelle il prendrait fin sans autre préavis.

Le 17 juillet 2006, la requérante présenta une réclamation à laquelle le Département du développement des ressources humaines ne fit pas droit. Le 15 décembre 2006, elle saisit la Commission consultative paritaire de recours, lui demandant de recommander au Directeur général de requalifier l'ensemble de sa relation d'emploi avec le BIT et d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat. Dans son rapport du 13 août 2007, la Commission recommanda le rejet de la réclamation. Par une lettre du 12 octobre 2007, qui constitue la décision attaquée, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration fit savoir à la requérante que le Directeur général avait décidé de rejeter sa réclamation comme étant dénuée de fondement.

* Cette règle prévoit notamment que, «[l]orsque 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 [...] deviennent applicables [avec quelques] exceptions [...]».

B. La requérante estime qu'il était illégal de l'engager sur la base de contrats de collaboration extérieure car ceux-ci n'étaient pas conclus en vue de l'accomplissement d'une tâche bien définie dont le résultat peut être considéré comme un produit fini, et ce, en violation de la «norme supérieure» édictée par l'Organisation elle-même, à savoir les dispositions de la circulaire n° 11 (Rév. 4), série 6, qui régit les contrats en question, et de la circulaire n° 630, série 6, relative à l'utilisation impropre des contrats de travail au Bureau. Dans le cadre desdits contrats, elle a au contraire exercé des fonctions «de type régulier» qui auraient justifié l'octroi d'un contrat de courte durée ou de durée déterminée.

Par ailleurs, la requérante affirme qu'entre le 27 novembre 2001 et le 28 février 2006 sa relation d'emploi avec le BIT a été quasiment ininterrompue. Or, aux termes de la circulaire n° 630, série 6, elle n'aurait pas dû être employée sur la base de contrats de courte durée pour une durée supérieure à trois cent soixante-quatre jours. Elle indique que, bien qu'ayant travaillé dans deux départements différents, elle a toujours exercé le même type de fonctions. Le caractère permanent de ses fonctions a fait naître en elle un espoir légitime de carrière.

La requérante ajoute que les fonctions qu'elle exerçait au Service du budget et des finances ont été attribuées à partir de janvier 2007 à une autre fonctionnaire, qui semble elle aussi recrutée illégalement sur la base d'un contrat de courte durée depuis plus d'un an. Elle en déduit que le BIT n'a pas fait tout son possible pour lui trouver un autre emploi, contrairement à ce qu'il a prétendu devant l'organe de recours. Elle allègue qu'en réalité le BIT n'a rien fait pour trouver une solution alternative au non-renouvellement de son contrat. Elle considère qu'il n'existait aucun motif valable de ne pas renouveler son contrat et relève qu'un tel motif ne lui a d'ailleurs jamais été communiqué.

La requérante demande l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice moral et matériel qu'elle a subi, ainsi que sa réintégration avec effet rétroactif ou une réparation équivalente. En outre, elle réclame la somme de 2 000 francs suisses à titre

de dépens, qu'elle compte reverser au Syndicat du personnel du BIT «pour son aide continue».

C. Dans sa réponse, l'OIT soutient que, s'agissant de l'ensemble des contrats conclus pour la période prenant fin le 31 octobre 2004, les délais de recours ont expiré depuis longtemps. La requête n'est donc recevable qu'en ce qui concerne le non-renouvellement du contrat spécial de courte durée au-delà du 28 février 2006.

Sur le fond, la défenderesse indique que, si le contrat spécial de courte durée ayant débuté le 2 novembre 2004 a été prolongé à plusieurs reprises, c'est uniquement en raison de circonstances particulières, à savoir une surcharge de travail inhabituelle au sein du service, le congé de maternité d'une collègue et le départ annoncé d'un fonctionnaire. La dernière de ces prolongations a d'ailleurs été octroyée à la requérante pour tenir compte de sa situation personnelle. L'Organisation affirme que, l'intéressée ayant été employée sur une base temporaire en février 2006, elle n'était pas tenue de trouver une solution au non-renouvellement de son contrat. Elle rappelle que, conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, un engagement temporaire, sauf s'il est prolongé ou transformé en engagement de durée déterminée, expire à l'échéance fixée sans préavis ni indemnité.

L'OIT estime que la requalification de l'ensemble de la relation d'emploi ne peut être envisagée, principalement pour des raisons de sécurité juridique. Par ailleurs, la requérante ne saurait alléguer que les contrats couvrant la période ayant pris fin le 31 août 2002 lui ont été octroyés en violation des dispositions de la circulaire n° 630, série 6, dès lors que celle-ci n'a été publiée qu'en août 2002. A l'instar de la Commission consultative paritaire de recours, elle considère que l'octroi d'un contrat de durée déterminée — qui correspondait à la durée de détachement d'un fonctionnaire du Département des services financiers — ne donnait à l'intéressée aucun droit à la requalification des contrats de courte durée ou autres qui l'avaient précédé. L'OIT relève que, même si elle n'avait aucune obligation de trouver un autre emploi à la requérante lorsque ce contrat est arrivé à expiration, elle lui a néanmoins permis de conserver un emploi pendant encore

seize mois. C'est ainsi que l'intéressée s'est vu octroyer un contrat spécial de courte durée le 2 novembre 2004. Celui-ci ayant fait l'objet de plusieurs prolongations, les conditions d'emploi ont, en temps voulu, été modifiées au profit de celles applicables aux contrats de courte durée puis au profit de celles posées par la règle 3.5. La défenderesse indique que, hormis pendant la période où elle a travaillé sur la base de contrats de collaboration extérieure, la requérante a exercé des tâches et responsabilités identiques ou similaires à celles assumées par le personnel régulier du BIT, ce qui est conforme aux dispositions du paragraphe 6 (*recte* 7) de la circulaire n° 630, série 6. En déclarant qu'elle n'aurait pas dû être employée sur la base de contrats de courte durée pendant plus de trois cent soixante-quatre jours, l'intéressée fait une interprétation erronée de cette circulaire, celle-ci n'ayant pas abrogé la règle 3.5.

L'Organisation affirme qu'une personne qui n'a pas été recrutée selon les procédures prévues par le Statut du personnel ne saurait nourrir un espoir légitime de faire carrière.

Enfin, la défenderesse souligne que la personne qui a succédé à la requérante n'a pris ses fonctions qu'en janvier 2007, ce qui prouve qu'il n'y avait pas de continuité des fonctions.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère ses arguments. Dénonçant la «pratique bien établie qui consiste à ne pas renouveler les fonctionnaires “précaires” qui se plaignent formellement de leur situation contractuelle illégale», elle affirme qu'elle ne pouvait contester «sa situation contractuelle» avant que son engagement prenne fin. Elle maintient que l'OIT a violé une norme supérieure car la circulaire n° 11 (Rév. 4), série 6, qui date du 15 juillet 1988, interdit l'utilisation des contrats de collaboration extérieure dans les cas autres que l'accomplissement d'une tâche précise. Sur ce point, elle souligne qu'il ressort du jugement 2708 que la violation d'une telle norme peut justifier la requalification d'un contrat. Elle soutient qu'elle n'a pas été mise au bénéfice de la règle 3.5 et ajoute que, de toute manière, celle-ci n'autorise pas le cumul de contrats de courte durée pour une période supérieure à un an.

E. Dans sa duplique, l'OIT réitère sa position.

CONSIDÈRE :

1. La réclamation que la requérante avait déposée le 17 juillet 2006 auprès du Département du développement des ressources humaines n'ayant pas reçu une suite favorable, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours le 15 décembre 2006 pour lui demander de recommander au Directeur général de requalifier l'ensemble de sa relation d'emploi avec le BIT et d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat.

2. Par lettre du 12 octobre 2007, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration fit savoir à la requérante que le Directeur général avait décidé de faire sienne la recommandation de la Commission et, en conséquence, de rejeter sa réclamation. Telle est la décision qui est déférée devant le Tribunal de céans.

3. Les conclusions de la requérante figurent sous B ci-dessus.

Sur la recevabilité

4. La défenderesse déclare partager la conclusion à laquelle est parvenue la Commission consultative paritaire de recours, à savoir que «toute réclamation concernant les termes et conditions des différents contrats de la requérante est irrecevable en ce qu'elle serait forclose, sauf dans la mesure où elle peut être pertinente à sa demande de requalifier l'ensemble de sa relation contractuelle avec le Bureau, d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat et "d'en tirer toutes les conséquences"», et elle prie le Tribunal de suivre ce raisonnement. Elle affirme que la requérante tente de faire admettre la recevabilité de sa requête «en rendant obscur le fait que "l'ensemble de la relation contractuelle" englobe en fait trois types de contrat conclus par [elle]». Elle soutient qu'une grande partie de la requête est irrecevable car, sauf en ce qui a trait au

non-renouvellement du dernier contrat spécial de courte durée au-delà du 28 février 2006, les délais de recours concernant les différents types de contrat ont expiré depuis longtemps.

5. La requérante fait valoir, quant à elle, qu'elle «n'avait d'autre choix que de contester sa situation contractuelle précaire qu'une fois que son engagement était terminé». Elle prétend que, par l'octroi de contrats successifs illégaux, la défenderesse a pu entretenir avec elle une relation de subordination et que toute action de sa part pour obtenir la régularisation de sa situation aurait abouti au non-renouvellement de son contrat.

6. Le Tribunal estime qu'en l'espèce, comme il l'a déjà indiqué dans son jugement 2708, même si l'on peut comprendre que la requérante n'était pas en mesure de contester la légalité de ses premiers contrats de collaboration extérieure pour les raisons qu'elle a mises en avant, il ne pouvait en être de même concernant les contrats qui ont suivi et qui devaient, sous peine de forclusion, être contestés dans les délais prescrits, au plus tard après le non-renouvellement du contrat de durée déterminée arrivé à terme, après plusieurs prolongations, le 31 octobre 2004, soit près de deux ans avant le dépôt de la réclamation auprès du Département du développement des ressources humaines, le 17 juillet 2006. Compte tenu des délais imposés, cette réclamation ne pouvait concerner que le contrat spécial de courte durée ayant fait l'objet de prolongations jusqu'au 28 février 2006, qui avait été conclu pour l'accomplissement de fonctions ponctuelles et temporaires répondant à des besoins immédiats de l'Organisation, et non le contrat de durée déterminée arrivé à terme le 31 octobre 2004. La réclamation du 17 juillet 2006 était donc irrecevable pour ce qui concerne aussi bien les contrats de collaboration extérieure, dont le dernier était arrivé à échéance le 28 mars 2002, que le premier contrat spécial de courte durée dont la dernière prolongation a pris fin le 31 août 2002 et le contrat de durée déterminée prolongé jusqu'au 31 octobre 2004. Tous ces contrats avaient été acceptés sans réserve par la requérante, alors que la volonté de l'Organisation d'établir avec elle, à chaque fois, de

nouvelles relations de travail régies par les textes applicables en la matière était manifeste.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal et en application des dispositions de l'article VII, paragraphe 1, de son Statut, l'irrecevabilité de la réclamation pour ce qui concerne les contrats antérieurs au dernier contrat spécial de courte durée doit entraîner l'irrecevabilité de la requête sur ce point pour non-épuisement des moyens de recours interne (voir notamment les jugements 2297 et 2708). La requête ne sera donc examinée que pour autant qu'elle concerne le non-renouvellement du dernier contrat spécial de courte durée et, s'il y a lieu, la requalification de la relation d'emploi.

Sur le fond

7. La requérante soutient que le non-renouvellement de son contrat au-delà du 28 février 2006 était illégal car les fonctions qu'elle exerçait avaient un caractère permanent.

Elle précise que le contrat spécial de courte durée conclu à compter du 2 novembre 2004 était irrégulier dès lors que c'est un contrat de durée déterminée qui aurait dû lui être offert, qu'un motif valable aurait donc dû lui être notifié lorsqu'il a été décidé de ne pas renouveler son contrat, que ce motif n'existait pas puisque, quelques mois plus tard, l'Organisation a recruté une «fonctionnaire précaire» pour la remplacer et que le Bureau n'a rien fait pour trouver une solution alternative permettant de prolonger son engagement, de lui trouver un autre emploi ou de lui donner la priorité pour tout autre emploi vacant.

Elle soutient enfin que les circulaires n^{os} 11 (Rév. 4) et 630, série 6, la pratique de l'Organisation et le Statut du personnel ont été violés.

8. La circulaire n° 630, série 6, invoquée par la requérante, prévoit notamment ce qui suit :

«10. Un contrat spécial de courte durée (SST) peut être conclu pour un minimum de 30 jours et un maximum de 171 jours (ou de cinq mois et trois semaines) à l'intérieur de toute période de 12 mois consécutifs.

Plusieurs contrats SST peuvent être conclus successivement jusqu'à un maximum de 171 jours.»

En l'espèce, à partir du 2 novembre 2004, la requérante a été employée sur la base d'un contrat spécial de courte durée, qui a été prolongé à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 28 février 2006. Ainsi, en violation du paragraphe 10 de la circulaire n° 630, série 6, et contrairement à ce qui était prévu par le contrat conclu pour la période du 2 novembre 2004 au 28 février 2005, celui-ci a été prolongé au-delà de cent soixante et onze jours ou cinq mois et trois semaines sur une période de douze mois consécutifs. Il s'ensuit qu'aussi bien la prolongation du 22 avril au 30 juin 2005 que celle du 1^{er} juillet au 31 décembre 2005 et celle du 1^{er} janvier au 28 février 2006 étaient irrégulières.

Pour tenter de contester le fait qu'elle ait commis une illégalité, la défenderesse affirme que les stipulations du contrat de la requérante avaient été adaptées aux règles en vigueur en ce que les conditions d'emploi ont, en temps voulu, été modifiées au profit de celles applicables aux contrats de courte durée puis au profit de celles posées par la règle 3.5. Ces justifications ne sauraient être retenues. En effet, l'examen des pièces du dossier de la procédure révèle que c'est bien le contrat spécial de courte durée conclu à compter du 2 novembre 2004 qui a fait l'objet de prolongations successives même si, concernant la prolongation à compter du 1^{er} juillet 2005, l'Organisation, consciente des contraintes imposées par le paragraphe 10 de la circulaire n° 630, série 6, a cru devoir préciser que la règle 3.5 s'appliquerait et que cette prolongation était due à un «arrangement temporaire».

Le Tribunal estime que, dès lors que la période de cent soixante et onze jours ou de cinq mois et trois semaines prévue devait être dépassée alors que l'Organisation avait encore besoin des services de la requérante, comme cela ressort du dossier, elle avait l'obligation de lui offrir un contrat d'un autre type, différent d'un contrat spécial de courte durée quant à sa durée et ses conditions.

La décision attaquée doit donc être annulée.

9. La requérante demande au Tribunal d'ordonner sa réintégration avec effet rétroactif ou l'octroi d'une réparation équivalente.

Compte tenu des circonstances de la cause, le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réintégration. En effet, les tâches qui avaient justifié l'engagement de la requérante répondaient à des besoins immédiats et ponctuels liés notamment à une surcharge de travail inhabituelle, au congé de maternité d'une collègue et au départ annoncé d'un fonctionnaire du service. C'est du reste la raison pour laquelle le contrat n'a pas été renouvelé.

Le Tribunal relève par ailleurs que la requérante, qui n'avait pas été recrutée selon les procédures prévues par le Statut du personnel, ne pouvait avoir aucune perspective de carrière au sein de l'Organisation ni se prévaloir d'une quelconque priorité de recrutement à un poste vacant.

10. Cependant, l'illégalité mise en évidence au considérant 8 ci-dessus justifie l'allocation d'une indemnité pour le préjudice moral et matériel subi par la requérante, qu'il convient de fixer *ex aequo et bono* à 30 000 francs suisses.

11. La requérante a droit à des dépens fixés à 2 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'OIT versera à la requérante une indemnité de 30 000 francs suisses en réparation du préjudice subi.
3. Elle lui versera également la somme de 2 000 francs à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

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