

106^e session

Jugement n° 2781

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI), formée par M. C. T. le 5 octobre 2007, la réponse de l'Agence datée du 24 janvier 2008, la réplique du requérant du 29 avril et la duplique de l'ACICI du 9 juin 2008;

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

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le Statut du personnel de l'ACICI dispose notamment ce qui suit :

«Article 38

Un fonctionnaire peut former un recours contre une décision administrative auprès du Conseil d'administration en invoquant la non-observation, quant au fond ou à la forme, des clauses du contrat et des dispositions du *Statut du personnel* qui sont applicables en l'espèce.

Article 39

Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, suivant les conditions fixées dans son statut, connaît des plaintes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation, quant au fond ou à la forme, des clauses du contrat et des dispositions du *Statut du personnel* qui sont applicables en l'espèce.»

Le requérant est un ressortissant des Etats-Unis d'Amérique né en 1972. Entre la mi-mars et la mi-juillet 2003, il a accompli un stage pour l'ACICI. A compter du 1^{er} avril 2006, il fut recruté par cette organisation pour exercer des fonctions de «cadre questions commerciales», son contrat de durée déterminée constituant une période probatoire. A l'occasion de l'établissement du rapport concernant l'évaluation du comportement professionnel de l'intéressé, le Directeur exécutif formula plusieurs reproches au sujet de la qualité des services rendus par ce dernier. Le requérant prit connaissance des commentaires que le Directeur exécutif allait faire figurer dans son rapport lors d'un entretien qui eut lieu le 14 novembre 2006. Le rapport en question, qui est daté du 17 octobre 2006, fut signé par le Directeur exécutif et par l'intéressé le 14 décembre 2006. C'est également ce jour-là que le Directeur exécutif écrivit au requérant pour lui faire savoir que son contrat ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration le 31 mars 2007. Outre la restructuration qui était en cours au sein de l'Agence, était invoqué le fait que les compétences analytiques de l'intéressé seraient plus appréciées dans une organisation dédiée à la recherche.

Le 18 juin 2007, le requérant forma un recours auprès du Conseil d'administration, demandant notamment le retrait de son rapport d'évaluation de son dossier permanent, l'annulation de la décision du 14 décembre 2006 et sa réintégration. Par une lettre du 10 juillet 2007, qui constitue la décision attaquée, le président du Conseil d'administration lui répondit que son recours était irrecevable car frappé de forclusion.

B. Le requérant fait valoir que l'Agence ne lui a pas précisé la durée du délai dont il disposait pour introduire son recours et observe que le Statut du personnel ne prévoit pas de délai de recours. En outre, il reproche à la défenderesse de ne pas avoir motivé la décision du 10 juillet 2007. Citant la jurisprudence du Tribunal, il rappelle que le recours devant le Tribunal de céans reste ouvert aux anciens fonctionnaires excipant de la violation de leur contrat ou du Statut qui les régissait et que la responsabilité d'une organisation peut être engagée même après la rupture des liens contractuels ou statutaires.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer son recours interne et sa requête recevables, d'annuler la décision attaquée, d'inviter l'Agence à reprendre l'examen de son recours sur le fond et de lui allouer 10 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse reconnaît que les articles 38 et 39 du Statut du personnel sont des règles de portée générale. Néanmoins, l'article 39 renvoie expressément aux conditions fixées par le Statut du Tribunal, lequel dispose en son article VII, paragraphe 2, que, pour être recevable, une requête doit être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée. En l'absence de toute autre disposition, c'est ce délai-là qui, par analogie, a été retenu pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 38, et ce, à des fins de sécurité juridique. Même s'il lui semble peu probable que le rapport d'évaluation puisse être qualifié de «décision administrative» au sens de l'article 38 et faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'administration, l'Agence considère que le recours formé par le requérant le 18 juin 2007 — soit plus de sept mois après l'entretien de novembre 2006 et la notification de la version définitive des commentaires du Directeur exécutif — est tardif en ce qu'il est dirigé contre ledit rapport. De même, le requérant était forclos pour contester la décision du 14 décembre 2006. L'Agence indique qu'elle a clarifié la procédure en adoptant, le 11 septembre 2007, le mémorandum administratif relatif au personnel n° 6 intitulé «Plaintes et recours». Désormais, pour contester une décision administrative, le fonctionnaire doit envoyer une demande de révision par le Directeur exécutif dans un délai de quarante jours ouvrables suivant la date à laquelle il a été informé de la décision, le Directeur exécutif doit ensuite rendre une décision définitive dans un délai de trente jours et, enfin, le fonctionnaire peut former un recours contre cette décision dans un délai de vingt jours.

Dans l'hypothèse où le Tribunal jugerait que le recours du requérant était recevable, l'ACICI demande que l'affaire ne soit pas renvoyée au Conseil d'administration, notamment à des fins d'économie de procédure. Elle ajoute que, si le Tribunal l'invitait à reprendre l'examen du recours sur le fond, le Conseil d'administration

ferait très certainement application de l'alinéa (m) du paragraphe 3 du mémorandum susmentionné, aux termes duquel il «peut accorder une dérogation à l'article 38 du *Statut du personnel* pour permettre au fonctionnaire de présenter directement une requête au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail».

Selon l'Agence, la procédure d'évaluation a été correctement suivie. Citant la jurisprudence du Tribunal, elle rappelle que ce dernier ne peut substituer sa propre appréciation à celle du chef exécutif de l'organisation concernant le travail de l'intéressé, sa conduite ou son aptitude à exercer des fonctions internationales. En outre, la décision de ne pas renouveler un contrat relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination et n'est soumise qu'à un contrôle restreint du Tribunal, c'est-à-dire dans certaines conditions qui, en l'espèce, ne sont pas réunies. L'Agence indique qu'en application de l'article 31 du Statut le contrat du requérant a expiré conformément à ses clauses. Le préavis qui a été donné à ce dernier était supérieur à celui prévu dans son contrat et, avant de lui notifier la décision de ne pas renouveler celui-ci, l'Agence lui a donné un avertissement sérieux ainsi que la possibilité de s'améliorer. Les motifs de ladite décision lui ont par ailleurs été communiqués. A cet égard, la défenderesse précise que le requérant a eu des difficultés à s'adapter aux méthodes de travail de l'ACICI, que son approche universitaire était incompatible avec le respect des délais et que ses absences pour raisons personnelles étaient fréquentes.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que le mémorandum administratif relatif au personnel n° 6 ne saurait être appliqué rétroactivement et que le recours qu'il a formé le 18 juin 2007 est donc recevable. Il réitère ses conclusions, tout en précisant qu'il laisse au Tribunal le soin de déterminer s'il doit ou non juger directement l'affaire sur le fond. Par ailleurs, il indique que le climat de travail à l'ACICI n'était pas sain. Sur ce point, il met en cause les méthodes du Directeur exécutif et demande au Tribunal d'entendre des témoins pour confirmer ses propos. Il affirme avoir accompli dans de brefs délais de nombreuses tâches importantes et soutient que l'Agence n'a pas rapporté la preuve de ses prétendues difficultés d'adaptation.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position et soutient que la procédure clarifiée par le mémorandum susmentionné était déjà applicable avant le 11 septembre 2007. Selon elle, les allégations formulées à l'encontre du Directeur exécutif sont injustifiées et dénuées de pertinence.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fut recruté par l'ACICI à compter du 1^{er} avril 2006. Conformément à l'article 18 du Statut du personnel de cette organisation, son contrat d'engagement était conclu pour une durée d'un an correspondant à une période probatoire.

Ce recrutement trouvait son origine dans les liens que le requérant avait noués avec l'ACICI alors qu'il y avait été employé comme stagiaire, en 2003, soit à une époque où cette agence, initialement constituée sous forme d'association de droit suisse, n'avait pas encore acquis son statut actuel d'organisation intergouvernementale.

2. Cependant, alors que les prestations du requérant avaient apparemment donné entière satisfaction lorsqu'il avait travaillé auprès de l'ACICI par le passé, son comportement professionnel fit l'objet, au cours de son contrat, d'une appréciation très défavorable du Directeur exécutif de l'organisation. Le rapport d'évaluation annuel du requérant, daté du 17 octobre 2006, faisait ainsi état de nombreuses critiques, touchant à la fois à un respect insuffisant des contraintes administratives inhérentes au fonctionnement de l'Agence et à une inadaptation du travail de l'intéressé, dont l'approche était jugée trop universitaire, à l'objectif d'action opérationnelle assigné à cette organisation.

3. Ainsi que pouvait le laisser présager ce rapport d'évaluation, le requérant fut informé, par un courrier du Directeur exécutif du 14 décembre 2006, que son contrat d'engagement ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration le 31 mars 2007. Cette décision était motivée par la considération selon laquelle «[le]s compétences analytiques [du requérant] seraient mieux appréciées et

utilisées au sein d'une organisation dédiée à la recherche», ainsi que par la circonstance que «l'ACICI effectu[ait alors] une restructuration de son personnel suite au départ d'un employé senior».

4. Le 18 juin 2007, le requérant introduisit un recours devant le Conseil d'administration, conformément à l'article 38 du Statut du personnel, contre la décision de non-renouvellement de son contrat. Ce recours se fondait notamment sur la contestation des appréciations portées à son égard dans le rapport d'évaluation ci-dessus évoqué, dont le requérant demandait le retrait de son dossier permanent. Selon l'argumentation développée par l'intéressé, ce rapport n'aurait, en effet, pas rendu compte de sa manière de servir de façon objective et le refus de renouveler son contrat trouverait en réalité son origine dans une mésentente avec le Directeur exécutif, imputable en grande partie à l'«approche autocratique» que celui-ci aurait de ses fonctions.

5. Cependant, par une décision du 10 juillet 2007, signée du président du Conseil d'administration, le recours interne ainsi formé fut rejeté comme irrecevable, au motif que «le délai pendant lequel la décision attaquée pouvait être contestée [avait] expiré». C'est cette décision de rejet de son recours interne que le requérant conteste aujourd'hui devant le Tribunal de céans.

6. Selon l'Agence défenderesse, la tardiveté ainsi opposée au recours interne du requérant, présenté par celui-ci plus de six mois après la notification de la décision de non-renouvellement de son contrat, l'aurait été à bon droit au regard de son interprétation des dispositions du Statut du personnel.

7. Si tel était effectivement le cas, la présente requête devrait elle-même être rejetée par le Tribunal comme irrecevable. Selon une jurisprudence constante, un requérant ayant formé un recours interne en méconnaissance des règles de procédure, et notamment de délai, prévues par les textes applicables, ne peut en effet être regardé comme ayant satisfait à l'exigence d'épuisement des voies de recours interne conditionnant la recevabilité de sa requête en vertu de l'article VII,

paragraphe 1, du Statut du Tribunal (voir, par exemple, les jugements 1132 et 1256).

8. Mais force est de constater que la décision du 10 juillet 2007, qui, de façon fort significative, ne mentionne pas la disposition sur laquelle son signataire aurait entendu se fonder pour déclarer tardif le recours interne du requérant, ne reposait en vérité sur aucun texte.

De fait, l'article 38 précité du Statut du personnel, qui prévoit l'existence d'un recours interne auprès du Conseil d'administration à l'encontre des décisions administratives prises au sein de l'Agence, ne subordonne l'introduction d'un tel recours à aucune condition de délai. Or, si ledit Statut prévoit, en son chapitre I, que ses dispositions peuvent être précisées par des mémorandums administratifs concernant le personnel édictés par le Directeur exécutif, aucun délai n'avait davantage été fixé en la matière, à la date des faits de l'espèce, par un tel mémorandum.

9. Dans les observations qu'elle a soumises au Tribunal, la défenderesse tente certes de soutenir qu'étant donné le silence des textes quant à la fixation d'un tel délai, il conviendrait de faire application à l'introduction d'un recours devant le Conseil d'administration en vertu de l'article 38 du Statut du personnel du délai de quatre-vingt-dix jours prévu, pour le dépôt d'une requête devant le Tribunal de céans, par l'article VII, paragraphe 2, du Statut régissant ce dernier. La référence à ce délai se justifierait en effet, selon l'Agence, en vertu d'un raisonnement par analogie, dès lors que l'article 39 du Statut du personnel rappelle que le Tribunal ne peut être saisi que dans les conditions prévues par son propre Statut. Mais rien n'autorise à tirer de l'analyse des articles 38 et 39 précités la conclusion que le recours interne ouvert aux fonctionnaires de l'Agence serait, par le jeu de cette seule référence indirecte au Statut du Tribunal, également soumis au respect d'un délai de quatre-vingt-dix jours, d'autant que le délai applicable au recours interne prévu par le Statut du personnel d'une organisation internationale — qui varie au demeurant d'une organisation à une autre — est sans lien, sur le plan conceptuel, avec celui applicable à la saisine du Tribunal.

10. Or, ainsi que le Tribunal a déjà eu maintes fois l'occasion de l'affirmer, une forclusion ne se présume pas (voir, par exemple, le jugement 528, au considérant 3). Un délai de procédure ne saurait être opposable que s'il est expressément prévu par un texte ou, à tout le moins, s'il ressort implicitement d'un contexte juridique donné de manière suffisamment claire pour ne laisser aucune place au doute (voir le jugement 2082, au considérant 10), ce qui n'est ici manifestement pas le cas. Tout au plus y a-t-il lieu de réserver l'hypothèse où un recours serait présenté après une telle durée à compter de la notification à son auteur de la décision contestée que l'intéressé pourrait être regardé comme ayant entendu renoncer au droit de l'exercer. Mais tel n'est, en tout état de cause, pas davantage le cas en l'espèce.

11. Dès lors que, dans la présente affaire, le recours interne prévu par le Statut du personnel n'était ainsi soumis à aucune condition de délai valablement prévue, il pouvait être formé à tout moment.

Comme le fait observer à juste titre la défenderesse, cette absence de limitation de l'exercice du droit de recours dans le temps présentait l'évident inconvénient de soumettre les décisions administratives prises au sein de l'ACICI à une forte insécurité juridique. Mais il ne saurait pour autant appartenir au Tribunal de combler cette lacune des textes applicables en subordonnant la recevabilité du recours en cause à une condition de délai qu'il créerait de son propre chef (voir le jugement 804, au considérant 8).

12. Du reste, l'Agence n'a pas manqué de remédier elle-même à cette malfaçon des textes. C'est ainsi que l'ensemble des règles de procédure et de délai applicables aux voies de recours interne offertes aux agents de l'ACICI a été depuis lors défini par le mémorandum administratif relatif au personnel n° 6 édicté par le Directeur exécutif le 11 septembre 2007. Mais les conditions de délai ainsi prévues ne sauraient bien entendu être rétroactivement opposées au recours formé par le requérant antérieurement à l'entrée en vigueur de ce mémorandum.

13. Dès lors que la décision rejetant le recours en cause pour tardiveté était infondée, il appartient au Tribunal de décider si, comme le sollicite le requérant, il conviendrait de renvoyer l'affaire devant l'Agence afin que ce recours soit examiné par le Conseil d'administration sur le fond ou si, comme le soutient la défenderesse à titre de conclusions subsidiaires, il serait préférable que le Tribunal statue d'emblée par le présent jugement sur l'ensemble du litige.

14. La seconde solution pourrait, de prime abord, apparaître plus opportune, en termes de bonne administration de la justice, dans la mesure notamment où elle permettrait de faire l'économie, dans l'intérêt bien compris de chacune des parties, d'une éventuelle seconde procédure juridictionnelle. Du reste, cette solution pourrait sembler en l'espèce d'autant plus naturelle que, dans le dernier état de ses écritures, le requérant ne s'y montre pas opposé. Si celui-ci persiste à demander à titre principal le renvoi de l'affaire devant l'organisation, il s'en remet en effet, sur ce point, à l'appréciation du Tribunal.

15. Mais il convient, à ce stade, de rappeler que, comme l'a souligné de longue date la jurisprudence du Tribunal, le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel. En dehors des hypothèses où l'agent concerné renonce de lui-même à former un tel recours interne, un fonctionnaire ne saurait, en principe, être privé de la possibilité de voir la décision qu'il conteste effectivement réexaminée par l'organe de recours compétent.

Cette considération milite pour que, lorsqu'il apparaît qu'un requérant a été indûment privé du bénéfice effectif de son droit à un recours interne, le Tribunal choisisse de renvoyer l'affaire devant l'organisation plutôt que de se saisir d'emblée de l'ensemble du litige, d'autant qu'il ne saurait évidemment être exclu que le réexamen de la décision attaquée par l'organe compétent suffise à régler définitivement l'affaire. C'est ce qui explique notamment que, lorsqu'il s'avère, dans le cas d'une organisation où a été institué un organe paritaire de recours, qu'un recours interne n'a pas été convenablement

examiné par cet organe, du fait d'une prise en considération incomplète des éléments du litige ou d'un vice de procédure, le Tribunal soit souvent conduit à renvoyer l'affaire devant l'organisation afin que ce recours soit réexaminé par l'instance compétente (voir, par exemple, les jugements 999, 2341, 2370, 2424 ou 2530). Or, dans la présente espèce, un renvoi devant l'ACICI apparaît, de la même façon, indispensable pour que le droit du requérant au bénéfice d'un recours devant le Conseil d'administration, dont l'intéressé s'est trouvé indûment privé par l'effet de la forclusion qui lui a été opposée à tort, soit effectivement respecté.

16. Le renvoi de l'affaire devant l'organisation s'impose ici d'autant plus que, compte tenu de la nature de la contestation soulevée par le requérant, un recours devant le Tribunal de céans n'offrirait pas à celui-ci des possibilités de réexamen de la décision critiquée aussi étendues que celles procurées par l'examen du recours interne auquel il peut prétendre.

En effet, l'essentiel du présent litige réside dans la contestation de l'appréciation portée par le Directeur exécutif sur le comportement professionnel de l'intéressé, qui a conduit à la décision de ne pas renouveler son contrat. Or, en vertu d'une jurisprudence constante, telle qu'elle résulte en particulier des jugements 1052, 1492 et 1741, le Tribunal n'exerce sur une telle décision de non-renouvellement d'un contrat qu'un contrôle limité. Ainsi, cette décision sera annulée si, notamment, elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit ou procède d'un détournement de pouvoir. Mais, lorsque le non-renouvellement du contrat est motivé par des prestations insuffisantes, le Tribunal se refuse — comme la défenderesse le souligne d'ailleurs elle-même dans ses écritures — à substituer sa propre appréciation à celle du chef exécutif de l'organisation quant à l'aptitude du requérant à exercer ses fonctions.

Or, dans le cadre du recours interne exercé par le requérant devant le Conseil d'administration, cet organe de recours est, tout au contraire, apte à substituer pleinement sa propre appréciation du comportement professionnel de l'intéressé à celle qui a été portée par le Directeur

exécutif. A quoi s'ajoute que, comme l'a d'ailleurs rappelé le mémorandum administratif relatif au personnel du 11 septembre 2007, le Conseil d'administration peut, le cas échéant, décider d'accueillir un recours pour des raisons d'équité, alors que le Tribunal doit se prononcer surtout en droit. A ces différents égards, la portée du recours interne s'avère donc plus étendue que celle d'un recours devant le Tribunal.

17. Enfin, l'argument avancé par la défenderesse selon lequel le Conseil d'administration ne manquerait pas, si l'affaire lui était renvoyée, de faire usage de l'alinéa (m) du paragraphe 3 du mémorandum administratif précité, qui lui permet d'«accorder une dérogation» à l'exigence d'un recours interne préalable à la saisine du Tribunal, est manifestement dénué de pertinence.

D'une part, et sauf à dénier elle-même tout caractère effectif au recours auprès du Conseil d'administration, à l'encontre des décisions administratives, tel que prévu par l'article 38 du Statut du personnel, l'Agence ne saurait ainsi préjuger de la décision qui sera adoptée par cet organe de recours collégial lorsqu'il aura à délibérer de l'affaire.

D'autre part, et contrairement à ce que paraît considérer la défenderesse, l'alinéa (m) du paragraphe 3 précité ne saurait être interprété comme conférant au Conseil d'administration le droit de refuser d'examiner le recours en cause. Selon ses termes mêmes, cet alinéa a en effet pour seul objet, à l'instar des nombreuses dispositions similaires figurant dans les textes statutaires d'autres organisations internationales, de permettre de dispenser un requérant, à sa demande, de l'obligation de former un recours interne avant de s'adresser au Tribunal, et non d'autoriser l'organe compétent à s'abstenir d'examiner un recours formé devant lui — ce qui, en l'espèce, serait au demeurant contraire aux obligations que lui assigne le présent jugement.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la décision attaquée, rejetant comme irrecevable le recours interne du requérant, doit être annulée et qu'il appartient au Tribunal de renvoyer l'affaire devant

l'organisation afin que le Conseil d'administration se prononce sur le bien-fondé dudit recours.

19. La solution ainsi adoptée rend en tout état de cause sans objet la demande de débat oral présentée par le requérant, dans son mémoire en réplique, pour le cas où le Tribunal aurait décidé de statuer lui-même sur le fond du litige.

20. Obtenant satisfaction sur ses conclusions principales, le requérant a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 5 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du 10 juillet 2007 rejetant le recours du requérant devant le Conseil d'administration de l'ACICI est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'organisation afin que le Conseil d'administration se prononce sur le bien-fondé de ce recours.
3. L'organisation versera au requérant la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.
4. Toutes autres conclusions des parties sont rejetées.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2008, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M^{me} Mary G. Gaudron, Vice-Présidente, 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 4 février 2009.

SEYDOU BA
MARY G. GAUDRON
PATRICK FRYDMAN

CATHERINE COMTET