

DIX-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire KIRKBIR

Jugement No 116

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, formée par la dame Kirkbir, Nazan Emine, en date du 12 octobre 1965, et la réponse de l'Organisation, en date du 17 décembre 1965;

Vu les réponses fournies par l'Organisation, dans un mémoire daté du 29 août 1967, aux questions posées par le Tribunal administratif, la réponse de la dame Kirkbir à ce mémoire, en date du 23 novembre 1967, et la communication de l'UNESCO du 20 décembre 1967;

Vu les articles II et VII du Statut du Tribunal, et les articles 11.1 et 11.2 du Statut du personnel de l'UNESCO, ensemble les Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Vu l'article 104.6 b) du Règlement du personnel de l'UNESCO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. La requérante est entrée au service de l'UNESCO, le 5 octobre 1960, en qualité de secrétaire, et fut affectée à un projet du Fonds Spécial des Nations Unies, à savoir l'Université technique du Moyen-Orient, à Ankara. Son contrat initial d'un an fut deux fois renouvelé; puis, le 4 octobre 1963, elle fut informée qu'il n'était prolongé que jusqu'au 31 décembre, car son travail avait fléchi, et fut encouragée à faire un effort, toute nouvelles prolongation étant subordonnée à une amélioration de son travail. Une nouvelle prolongation fut accordée le 9 janvier 1964 et devait courir jusqu'au 30 juin 1964, soit la fin de l'année académique. Par lettre du 8 juillet 1964, la requérante fut avisée que son engagement était prolongé jusqu'au 4 octobre 1964, après quoi ses services prendraient fin.

B. Le 5 août 1964, la requérante, qui attendait une réponse à une lettre du 11 juillet, expédiée par elle avant qu'elle ait reçu la notification de prolongation, afin de se plaindre de l'incertitude dans laquelle elle se trouvait et de l'attitude de son chef, accusa réception de la communication du 8 juillet et demanda que la décision de ne pas prolonger son engagement au-delà du 4 octobre fut reconsidérée, alors surtout que le projet auquel elle était attachée devait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 1966. Aucune réponse à ces deux lettres n'ayant été faite, la requérante écrivit le 27 octobre 1964 au Directeur général pour protester contre le non-renouvellement de son engagement et exprimer ses doléances à l'égard de son ancien chef, à l'animosité duquel elle attribuait la perte de son emploi. Elle précisait également que sa lettre devait être considérée comme un recours au Conseil d'appel.

C. Le 1er décembre 1964, le chef du personnel de l'UNESCO écrivit à la requérante pour lui expliquer, en réponse à sa lettre au Directeur général, que la perte de son emploi ne résultait pas d'un licenciement, mais de l'expiration de son engagement, et qu'en conséquence, il se demandait si la dame Kirkbir désirait maintenir son appel et, dans l'affirmative, sur quel fondement, et l'invitait à lui faire connaître sa décision à ce sujet. Le 16 décembre 1964, la requérante réitérait ses griefs contre son ancien chef, dont l'avis défavorable, accepté sans examen, aurait abouti à son éviction, ce qui rendait souhaitable un examen de la situation par le Conseil d'appel, et insistait pour que son cas fût référé sans délai. Ceci fut fait et, en réponse à une lettre du secrétaire du Conseil d'appel datée du 19 janvier 1965, la dame Kirkbir lui adressa une requête datée du 1er février 1965.

D. Devant le Conseil d'appel, le chef du personnel concluait à l'irrecevabilité de la requête pour cause de tardiveté et, subsidiairement, au rejet de la requête comme mal fondée, la décision de ne pas renouveler l'engagement de la dame Kirkbir étant régulière. Le 28 juin 1965, le Conseil d'appel émettait l'avis que la requête avait été formée hors délai, que l'UNESCO était dès lors fondée à soutenir que la requête était irrecevable et que celle-ci devait être rejetée. Le 19 juillet 1965, le Directeur général acceptait l'avis du Conseil d'appel et en informait la requérante.

E. Devant le Tribunal, la requérante conclut, d'une part, à l'annulation de la décision par la quelle le Directeur général a accepté l'avis du Conseil d'appel selon lequel la demande de la requérante devait être rejetée comme irrecevable pour cause de tardiveté et, d'autre part, à sa réintégration dans son emploi, à l'octroi d'un rappel de traitement pour la période écoulée entre le 4 octobre 1964 et la date de sa réintégration, et à l'octroi d'une indemnité à la mesure du préjudice subi. A l'appui de sa première conclusion, la requérante fait valoir qu'elle ne pouvait respecter le délai prévu par les Statuts du Conseil d'appel, car elle n'avait pas connaissance de ces statuts. Elle produit également une note du Conseil d'appel au Directeur général le jour même où le Conseil rendit son avis, dont le mémoire de l'Organisation ne fait mention que pour contester l'interprétation que lui donne la requérante.

F. Dans la note susmentionnée, le Conseil d'appel, après avoir indiqué que, saisi des conclusions du chef du personnel tendant au rejet du recours pour cause de tardiveté, il n'avait, eu égard aux textes en vigueur, eu d'autre choix que de considérer le recours comme irrecevable, sans en examiner le fond, le Conseil exprime ses regrets qu'en l'espèce, alors que la requérante résidait à Ankara et avait peut-être éprouvé des difficultés pour obtenir des renseignements détaillés, l'administration eût invoqué la forclusion, après avoir elle-même laissé la lettre du 5 août 1964 sans réponse. Le Conseil d'appel poursuit en exprimant l'avis que si les délais prévus semblent raisonnables en ce qui concerne les fonctionnaires au siège, ces délais devraient être considérablement prolongés pour les fonctionnaires qui, en nombre croissant, sont en service hors d'Europe, de manière à mettre ces délais en harmonie avec ceux prescrits par nombre de réglementations internes. En conséquence, le Conseil d'appel suggère que l'autorité compétente procède à la modification, à son avis, indispensable, de ses statuts quant aux délais applicables aux fonctionnaires en service hors du siège. Enfin, le Conseil d'appel ayant été informé que toute personne entrant au service de l'UNESCO recevait le Statut du personnel et le Règlement du personnel, mais non le texte des Statuts du Conseil d'appel, ce dernier suggère que lesdits statuts soient désormais communiqués à tout nouveau membre du personnel, lors de sa nomination.

G. L'Organisation conclut que la requête est recevable en tant qu'elle porte sur la recevabilité du recours formé devant le Conseil d'appel, mais mal fondée de ce chef, et qu'elle est irrecevable pour le surplus, et doit être rejetée. A l'appui de ces conclusions, l'Organisation soutient, premièrement, que pour former régulièrement un recours devant le Conseil d'appel, il faut, aux termes des Statuts du Conseil d'appel, d'une part, que la décision administrative ait été contestée par écrit dans les quinze jours ouvrables qui suivent la notification de cette décision et, d'autre part, qu'une audience devant le Conseil ait été demandée dans les quinze jours ouvrables qui suivent la décision du Directeur général statuant sur la contestation, ou qui suivent une première période de quinze jours ouvrables venue à expiration sans que le Directeur général ait fait connaître sa décision sur la contestation, l'inobservation de l'un ou l'autre de ces délais entraînant l'irrecevabilité. Deuxièmement, l'Organisation soutient au'aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable devant celui-ci qu'à la double condition que, d'une part, les moyens de recours internes aient été épuisés et, d'autre part, que la requête ait été introduite dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification de la décision contestée. Dès lors, outre le fait que le Conseil d'appel n'a pas eu à examiner la substance de la requête qui lui était soumise et ne l'a traitée que du seul point de vue de la recevabilité, la requête dont le Tribunal est saisi quant au fond n'a pas été présentée dans les délais prescrits. En effet, l'introduction tardive d'un recours interne ne peut avoir pour effet de donner ouverture à de nouveaux délais et "toute autre interprétation, en permettant au requérant, par le jeu d'un recours délibérément tardif, de faire examiner par le Tribunal, après l'expiration des délais statutaires, le bien-fondé des décisions administratives prises plusieurs mois auparavant, ne pourrait que conduire à des abus incompatibles non seulement avec les exigences d'une bonne administration, mais également avec celles de l'exercice régulier du pouvoir judiciaire".

H. En fait, l'Organisation plaide que la décision en cause est celle du 8 juillet 1964 et, à supposer même que la protestation de la requérante du 5 août 1964 ait été formulée dans le premier des délais prévus par les Statuts du Conseil d'appel, la requérante n'a fait connaître son intention de saisir le Conseil d'appel que le 27 octobre 1964, soit après expiration du nouveau délai de quinze jours qui courait après que les quinze jours suivant sa protestation du 5 août se fussent écoulés sans qu'elle reçût de réponse. Quant à l'ignorance des Statuts du Conseil d'appel, l'Organisation fait valoir que la requérante avait reçu, lors de son engagement, le Statut et le Règlement du personnel, dont le premier prévoit l'existence d'un Conseil d'appel, et le second dispose, en son article 111.1, que les membres du personnel peuvent introduire un recours devant le Conseil d'appel conformément aux Statuts de ce Conseil. Dès lors, la requérante savait qu'un tel recours lui était ouvert, qu'elle devait l'exercer conformément aux Statuts, et que si elle ne disposait pas de ce Statut il lui était loisible de le demander à l'administration. En outre, en demandant, par sa lettre du 27 octobre 1964, que son cas fût soumis au Conseil d'appel, la requérante démontre qu'elle connaissait cette voie de recours et qu'elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même pour son manque de diligence. Enfin, si les Statuts du Conseil d'appel prévoient la possibilité d'une prolongation de délai, la requérante

n'a présenté aucune demande de ce genre.

I. Après avoir examiné le dossier de l'affaire à sa 17^{me} session ordinaire, le Tribunal administratif a invité l'Organisation défenderesse à lui fournir des précisions sur sa procédure et les délais internes de recours et, subsidiairement, à présenter sa défense au fond. Les réponses à ces questions furent communiquées au Tribunal dans un mémoire daté du 29 août 1967, qui fut transmis à la requérante, la quelle déposa un mémoire en réplique.

J. Dans ses observations sur le fond contenues dans son mémoire du 29 août 1967, l'Organisation déclare qu'elle a été amenée à refuser de renouveler une nouvelle fois le contrat de la dame Kirkbir au-delà de l'expiration de la dernière extension, c'est-à-dire le 4 octobre 1964, parée que, de l'avis du supérieur hiérarchique immédiat de celle-ci, les services de la requérante laissaient à désirer du point de vue de la ponctualité et de la qualité du travail. La requérante en avait été informée dès octobre 1963 et avait eu l'occasion de se faire entendre à ce sujet. Bien qu'elle ait dû inviter la dame Kirkbir à améliorer son travail, l'Organisation avait néanmoins renouvelé son engagement à deux reprises de 1963 à 1964. En prenant finalement la décision de ne plus renouveler l'engagement de la requérante, le Directeur général a agi dans la plénitude de sa discrétion administrative, et cette décision n'est entachée d'aucune erreur de droit et n'est pas fondée sur des faits inexacts. Tout en maintenant sa position au sujet de l'irrecevabilité de la requête, elle conclut donc subsidiairement au rejet sur le fond.

K. Dans sa réponse sur le fond, la dame Kirkbir repousse catégoriquement les allégations de l'Organisation quant à l'insuffisance de ses services. Pourquoi son engagement aurait-il été renouvelé à plusieurs reprises si ces allégations étaient fondées ? La décision de non-renouvellement est entachée d'erreur de droit, car le Directeur général a fait fi de la continuité de service qu'un fonctionnaire international est en droit d'escompter; de surcroît, elle est fondée sur une entière méconnaissance des faits et sur des conclusions erronées. La dame Kirkbir maintient en conséquence les prétentions de sa requête.

L. Dans sa communication du 20 décembre 1967, l'Organisation s'est bornée à confirmer, pour autant que de besoin, la position qu'elle avait exposée dans son mémoire du 29 août 1967.

CONSIDERE:

Sans qu'il soit besoin de rechercher si la demande de la dame Kirkbir devant le Conseil d'appel était effectivement présentée hors délai, et, comme telle, irrecevable, ainsi que l'a décidé le Directeur général :

1. La dame Kirkbir était titulaire à l'UNESCO d'un engagement d'une durée définie et relevait, par suite, des dispositions de l'article 104.6 b) du Règlement du personnel.
2. Aux termes dudit article, "un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité".
3. Il résulte formellement de ces dispositions qu'un fonctionnaire titulaire d'un contrat à durée déterminée n'a aucun droit au renouvellement de son engagement et que ce renouvellement est à la discrétion du Directeur général de l'Organisation. Par suite, le contrôle du Tribunal administratif sur une décision du Directeur général refusant un tel renouvellement est limité aux points de savoir si la dite décision est entachée d'erreur de droit, ou est fondée sur des faits matériellement inexacts, ou a omis de tenir compte d'éléments de fait essentiels, ou a tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées.
4. Or il ressort des pièces du dossier qu'en raison de la manière de servir de l'intéressée, jugée insuffisante par le Directeur général, le contrat de la dame Kirkbir, jusque-là accordé pour une année, ne fut renouvelé à compter du 4 octobre 1963 que pour trois mois puis six mois, puis enfin pour trois mois, et qu'à chacun de ces deux premiers renouvellements partiels, la dame Kirkbir fut invitée expressément à améliorer la qualité de son travail. En estimant, par la décision du 8 juillet 1964, que la manière de servir de la requérante restait insuffisant et qu'il n'y avait pas lieu de prolonger son contrat au-delà du 4 octobre suivant, le Directeur général s'est livré à une appréciation qui, en l'espèce, n'apparaît entachée d'aucun des vices que peut censurer le Tribunal. Notamment, il n'est pas établi que les critiques adressées à la dame Kirkbir en 1963 et 1964 étaient fondées sur des faits matériellement inexacts.
5. La décision précitée du 8 juillet 1964 était donc régulière. Dès lors, la requérante n'est, en tout état de cause, pas

fondée à se plaindre que cette demande ait été rejetée par le Directeur général le 19 juillet 1965.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé et prononcé à Genève, en audience publique, le 18 mars 1968, par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Lemoine, Greffier du Tribunal.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Jacques Lemoine