

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

V. K.

c.

OIAC

122^e session

Jugement n° 3680

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M^{me} N. V. K. le 23 septembre 2013 et régularisée le 21 novembre 2013, la réponse de l'OIAC du 12 mars 2014, la réplique de la requérante du 22 avril et la duplique de l'OIAC du 23 juillet 2014;

Vu les articles II, paragraphe 5, 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 suivants :

La requérante conteste la décision de ne pas prolonger son contrat au-delà de l'âge de la retraite.

La requérante est entrée au service de l'OIAC en avril 2001 en tant qu'éditrice au Secrétariat des organes directeurs en vertu d'un contrat d'assistance temporaire. En avril 2002, elle se vit accorder un contrat de durée déterminée de trois ans qui fut plusieurs fois prolongé, l'avant-dernière prolongation étant pour une période de deux ans jusqu'au 31 mars 2013. En août 2012, elle se vit offrir une dernière prolongation du 1^{er} avril 2013 au 24 octobre 2013 au motif qu'en vertu de la disposition 4.1.05 du Règlement provisoire du personnel les fonctionnaires ne sont normalement

pas maintenus en fonction au-delà de l'âge de soixante-deux ans, âge qu'elle atteindrait le 24 octobre. L'offre indiquait qu'elle percevrait ses traitements et prestations jusqu'au 31 octobre 2013. La requérante fit part de ses réserves concernant cette offre au Service des ressources humaines, mais elle finit par l'accepter le 26 septembre 2012.

Le 26 octobre, elle demanda au Directeur général de réexaminer sa décision de lui offrir une prolongation de sept mois et non d'un an, prétendant que cette décision était le résultat d'un long processus de discrimination, de harcèlement et de traitement injuste, qui s'était intensifié lorsqu'elle avait commencé à participer aux activités du Conseil du personnel, en violation de son droit à la liberté d'association. Par mémorandum du 26 novembre, elle fut informée de la décision du Directeur général de rejeter sa demande. Le 20 décembre 2012, elle introduisit un recours auprès du président de la Commission de recours.

Dans son rapport du 13 juin 2013, la Commission conclut que la décision de prolonger le contrat de la requérante jusqu'au 24 octobre 2013 ne violait aucune disposition du Statut du personnel et du Règlement provisoire du personnel et recommanda que le Directeur général rejette le recours.

Par une lettre du 27 juin 2013 à laquelle était jointe une copie du rapport de la Commission de recours, la requérante fut informée que le Directeur général avait examiné son recours ainsi que les conclusions et la recommandation de la Commission et qu'il avait décidé de rejeter le recours au motif que sa décision relative à la prolongation du contrat était juridiquement valable. Telle est la décision que la requérante attaque devant le Tribunal.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner le versement d'un montant équivalent aux traitements et allocations qu'elle aurait perçus du 31 octobre 2013 au 31 mars 2014 si elle avait bénéficié d'une prolongation de contrat d'un an et non de sept mois. Elle réclame également des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

L'OIAC demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité. Dans sa duplique, elle fait valoir que toute demande en rapport avec une prétendue violation du droit de la requérante à la liberté

d'association est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne.

CONSIDÈRE :

1. La requérante conteste la décision du Directeur général de lui accorder une dernière prolongation de contrat d'environ sept mois, du 1^{er} avril 2013 au 24 octobre 2013, plutôt qu'une prolongation de douze mois. Le 24 octobre 2013, elle a atteint l'âge de soixante-deux ans, qui est l'âge normal de la retraite en vertu de la disposition 4.1.05 du Règlement provisoire du personnel. La requérante avait travaillé à l'OIAC entre 2002 et le 31 mars 2013 au titre de divers contrats de durée déterminée, dont le dernier lui avait été accordé pour une durée de deux ans. Bien qu'elle ait émis des réserves concernant la décision de lui offrir une dernière prolongation du 1^{er} avril au 24 octobre 2013, elle a toutefois signé le contrat y afférent le 26 septembre 2012. Dans la décision attaquée, le Directeur général a fait sienne la recommandation de la Commission de recours et rejeté dans son intégralité le recours interne de la requérante.

2. Ainsi, la présente affaire soulève essentiellement la question de l'exercice du pouvoir d'appréciation s'agissant de la décision de prolonger ou non un contrat d'engagement au-delà de l'âge de la retraite. Les dispositions applicables sont les dispositions 4.1.05 et 4.4.02 du Règlement provisoire du personnel et le paragraphe 6 de la directive administrative AD/PER/28 du 9 mai 2003 relative aux prolongations de contrat (ci-après «la directive»).

3. La disposition 4.1.05 du Règlement provisoire du personnel, intitulée «Retraite», prévoit notamment ce qui suit :

«Les fonctionnaires ne sont normalement pas maintenus en fonction au-delà de l'âge de soixante-deux ans. Dans des cas particuliers, le Directeur général peut, dans l'intérêt de l'OIAC, repousser cette limite.»*

* Traduction du greffe.

La disposition 4.4.02 du Règlement est intitulée «Expiration des engagements». Elle prévoit ce qui suit :

- a) Tous les engagements expirent automatiquement et sans préavis à la date d'expiration indiquée dans la lettre de nomination.
- b) La cessation de service résultant de l'expiration d'un engagement n'est pas considérée comme un licenciement au sens du Statut et du Règlement du personnel.»*

Le paragraphe 6 de la directive prévoit, quant à lui, ce qui suit :

«Si le Directeur général décide que le contrat d'un fonctionnaire doit être prolongé, le fonctionnaire se verra normalement offrir une prolongation d'une année. Toutefois, le Directeur général peut décider d'offrir à un fonctionnaire une prolongation d'une durée différente s'il considère que cela est dans l'intérêt de l'Organisation.»*

4. En vertu de ces dispositions, le maintien en fonction d'un fonctionnaire au-delà de l'âge de la retraite et la prolongation de son contrat pour une durée normale d'une année, ce que demande la requérante, peuvent être décidés par le Directeur général s'il considère que cela est dans l'intérêt de l'OIAC. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de statuer sur l'exercice de ce pouvoir d'appréciation dans une affaire impliquant des dispositions similaires en vigueur au sein d'une autre organisation internationale, déclarant ce qui suit dans le jugement 3521, au considérant 4 :

«4. [...]

L'acceptation ou le refus d'une poursuite des fonctions [au-delà de l'âge obligatoire de la retraite] sont subordonnés à une évaluation par le Président de ce qu'il considère comme étant dans l'intérêt du service. Selon une jurisprudence constante, le Tribunal ne censurera une telle décision que si elle émane d'une autorité incompétente, si elle est entachée d'un vice de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de fait ou de droit, s'il n'a pas été tenu compte d'un fait essentiel, s'il a été tiré du dossier une conclusion manifestement erronée ou si un détournement de pouvoir a été commis (voir le jugement 3285, aux considérants 9 et 10).»

5. C'est en invoquant cette jurisprudence que la requérante soutient que la décision attaquée est entachée de plusieurs erreurs de droit. Elle fait valoir que la décision a été prise en violation d'une pratique de l'OIAC

* Traduction du greffe.

en vertu de laquelle les fonctionnaires non soumis à une durée de service, qui, comme elle, sont des résidents permanents aux Pays-Bas ou des ressortissants néerlandais, seraient autorisés à travailler au-delà de l'âge réglementaire de la retraite. Elle fait également valoir que la décision a été prise en violation du principe d'égalité de traitement et/ou du principe de liberté d'association.

6. Concrètement, la thèse de la requérante peut se résumer ainsi : à la date à laquelle la requérante s'est vu offrir une dernière prolongation de contrat (le 9 août 2012), l'OIAC avait pour pratique de permettre aux ressortissants néerlandais ou aux résidents permanents aux Pays-Bas qui n'étaient pas soumis à une durée de service d'être maintenus en fonction au-delà de l'âge réglementaire de la retraite. Or la requérante était résidente permanente aux Pays-Bas. Le 5 octobre 2012 a été publiée la circulaire d'information OPCW-S/IC/112 dans laquelle le Directeur général indiquait que, sur la recommandation du Comité consultatif provisoire, il avait décidé d'appliquer de manière stricte et uniforme la disposition relative à l'âge de la retraite au personnel du Secrétariat technique. Néanmoins, la requérante soutient que cette décision ne lui était pas applicable dès lors que la circulaire d'information avait été publiée après la lettre du 9 août 2012 dans laquelle lui était offerte une dernière prolongation de contrat jusqu'à son soixante-deuxième anniversaire. Pour la même raison, elle considère qu'un mémorandum du Directeur général adjoint du 21 janvier 2013 ne lui était pas non plus applicable. Ce mémorandum précisait que tous les fonctionnaires qui atteindraient l'âge de la retraite en 2013 et au-delà se verraient accorder, sans exception, une prolongation de contrat uniquement jusqu'à la date de leur soixante-deuxième anniversaire. Aucune raison ne justifiait, selon elle, que l'OIAC ne lui applique pas la pratique en vertu de laquelle les ressortissants néerlandais ou les résidents permanents aux Pays-Bas non soumis à une durée de service étaient autorisés à travailler au-delà de l'âge réglementaire de la retraite; en agissant ainsi, l'OIAC aurait méconnu sa pratique. L'OIAC aurait, en outre, violé son droit à la liberté d'association. L'OIAC lui aurait fait subir une inégalité de traitement dans la mesure où d'autres collègues auraient bénéficié de cette pratique, une discrimination et des brimades, et l'aurait traitée de façon injuste en

raison de ses activités de représentante du personnel et des fonctions qu'elle exerçait au sein du Conseil du personnel.

Dans une certaine mesure, les allégations de la requérante fondées sur la violation du principe d'égalité de traitement et la violation de son droit à la liberté d'association reposent sur l'existence de la pratique, qui, selon elle, aurait été méconnue par l'OIAC.

7. Cependant, le fait que la requérante ait signé et accepté la dernière prolongation de son contrat pose tout d'abord la question de savoir si ce contrat est vicié du fait que la requérante l'aurait signé sous la contrainte.

8. La requérante affirme que c'est le 30 août 2012 qu'elle a reçu l'offre du Directeur général de prolonger son contrat jusqu'au 24 octobre 2013. Elle a écrit au chef du Service des ressources humaines le 3 septembre 2012 pour demander que lui soient fournies par écrit les raisons pour lesquelles la recommandation formulée par le directeur du Secrétariat des organes directeurs de lui accorder une prolongation jusqu'au 31 décembre 2013 avait été ignorée. Dans sa réponse, datée du 10 septembre 2012, le directeur en question l'a informée en substance que le Directeur général ne voyait aucune raison de prolonger son contrat au-delà de l'âge de la retraite et l'a invitée à signer et à renvoyer la dernière page de sa prolongation de contrat si elle souhaitait accepter l'offre. La requérante prétend qu'elle l'a signée le 26 septembre 2012 «sous une certaine contrainte puisqu'elle avait été informée par le chef du Service des ressources humaines que, si elle n'acceptait pas le contrat, elle devrait quitter l'Organisation le 31 mars 2013».

9. Dans le jugement 1075, aux considérants 11, 13, 14 et 17, le Tribunal, rejetant un moyen fondé sur la contrainte, a précisé les circonstances dans lesquelles l'existence de la contrainte pourrait vicier un accord signé :

«11. [...]

Il arrive souvent que l'on soit amené à prendre des décisions, que ce soit sur des questions personnelles ou financières, sous la pression des circonstances. Cela ne signifie pas que, de ce seul fait, les relations contractuelles conclues

sous une telle pression soient nulles et de nul effet. Pour établir que le contrat ne peut lui être opposable, le requérant doit apporter la preuve que la pression sous laquelle il prétend avoir agi était illégitime. La pression qu'il allègue était due aux circonstances suivantes :

[...]

- 3) il était obligé de signer dans les vingt-quatre heures; et
- 4) on lui avait fait savoir qu'il ne bénéficierait pas du contrat de six mois s'il ne signait pas l'accord sur la résiliation de l'engagement.

[...]

13. [...] 4) – l'octroi d'un contrat de six mois subordonné à un accord sur la résiliation de l'engagement – n'équivalait pas à une pression : il s'agissait en fait de la base de l'offre.

14. La seule pression exercée par l'Organisation était la circonstance 3), la fixation du délai. Imposer une date limite est une approche tout à fait normale dans une négociation et bien qu'il fût assez mesquin de ne pas lui avoir accordé le délai plus long qu'il demandait ou du moins jusqu'au lundi qui suivait le long week-end – ce qui n'aurait causé aucun dommage à l'Organisation –, ce procédé n'était pas illicite. La période de vingt-quatre heures elle-même dont le requérant reconnaît avoir bénéficié lui laissait le temps de consulter sa famille, ses amis, un représentant du syndicat ou un conseil juridique. En fait, il ne dit pas comment il a utilisé les vingt-quatre heures dont il a disposé; peut-être a-t-il reçu des conseils. Quoi qu'il en soit, le requérant, qui est un homme d'expérience et instruit, a choisi de signer et il doit respecter son engagement. Les circonstances dans lesquelles il se serait trouvé s'il avait refusé l'offre n'auraient pas aggravé sa situation : le statu quo aurait été simplement maintenu.

[...]

17. La conclusion est qu'en signant l'accord le 6 septembre 1989, le requérant n'a été soumis à aucune pression illicite ou contrainte de la part de l'OIT et que, en vertu de cet accord, le requérant a accepté la résiliation de son emploi.»

10. En l'espèce et eu égard à la thèse avancée par la requérante, le moyen tiré de la contrainte s'avère infondé. La requérante ne peut soutenir que la dernière prolongation de contrat signée le 26 septembre 2012 était viciée pour ce motif, car il n'existe aucune preuve qu'elle ait été soumise pour la signer à une pression illicite.

11. Le Tribunal considère par ailleurs que les moyens invoqués par la requérante, selon lesquels l'OIAC aurait méconnu sa pratique et,

par extension, violé les principes d'égalité de traitement et de liberté d'association, ne sont pas non plus fondés.

12. Il ressort d'une jurisprudence constante que, si une organisation internationale est tenue d'appliquer ses règles écrites, elle doit également se conformer à la pratique établie tant que celle-ci existe. Un fonctionnaire peut se prévaloir d'une pratique issue d'une annonce, d'une circulaire administrative ou d'une autre source dont il ressort que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le chef exécutif de l'organisation suivra une procédure administrative précise. Ainsi, toute décision prise par le chef exécutif d'une organisation internationale, qui a instauré une pratique dans le cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation conféré par une règle écrite, peut être viciée si elle méconnaît la pratique existante. À cet égard, il convient de rappeler ce que le Tribunal a affirmé dans le jugement 1125, au considérant 8 :

«[...] Une interprétation délibérée et constante qu'une organisation donne pendant de nombreuses années d'une disposition statutaire peut devenir une partie intégrante de la politique du personnel qui s'impose et qui doit s'appliquer à tous les fonctionnaires se trouvant dans une situation identique en droit et en fait. Cette opinion trouve son fondement dans les principes généraux du droit selon lesquels une organisation internationale doit agir de bonne foi et traiter, dans sa politique du personnel, ses agents selon des critères objectifs. Cependant, l'organisation a la possibilité de revenir sur une interprétation qu'elle n'était pas obligée d'admettre dès lors que cela n'a pas pour effet de violer une disposition statutaire.»

Il est de jurisprudence constante qu'il incombe à la partie qui invoque une règle non écrite ou une pratique d'en prouver la teneur (voir, par exemple, le jugement 2702, au considérant 11).

13. Il ressort des éléments du dossier qu'au moment où la requérante s'est vu offrir sa dernière prolongation de contrat une pratique existait au sein de l'Organisation qui consistait à prolonger les contrats des fonctionnaires au-delà de l'âge de la retraite fixé à soixante-deux ans. La requérante affirme que cette pratique a été confirmée par le Directeur général dans la circulaire d'information OPCW-S/IC/112 du 5 octobre 2012. Elle se réfère, en particulier, à la déclaration suivante du Directeur général contenue dans la circulaire :

«Le fait que des prolongations de contrat au-delà de l'âge normal de la retraite aient pu être accordées à **certains fonctionnaires** par le passé ne constitue pas un précédent pour l'avenir.»* (Caractères gras ajoutés.)

14. Il ressort également des termes employés par le Directeur général dans la circulaire d'information OPCW-S/IC/112 du 5 octobre 2012 qu'à compter de la date de la circulaire il avait l'intention de mettre fin à la pratique en vertu de laquelle certains fonctionnaires s'étaient vu accorder des prolongations de contrat au-delà de l'âge normal de la retraite par application de la disposition 4.1.05 du Règlement provisoire du personnel et de ne plus accorder de prolongations de contrat aux fonctionnaires du Secrétariat technique. Le Tribunal relève en outre que, dans un mémorandum ultérieur daté du 21 janvier 2013, le Directeur général adjoint précisait que tous les fonctionnaires qui atteindraient l'âge de la retraite en 2013 et au-delà se verraient accorder, sans exception, une prolongation de contrat uniquement jusqu'à la date de leur soixante-deuxième anniversaire.

Il ressort clairement néanmoins, tant de la pratique identifiée ci-dessus que du dossier, que seuls «certains fonctionnaires», et non tous les fonctionnaires, ayant atteint l'âge normal de la retraite ont bénéficié de cette pratique. Le Directeur général avait conservé son pouvoir d'appréciation s'agissant de la décision de prolonger ou non un contrat au-delà de l'âge normal de la retraite. Il ne s'agissait pas d'une pratique d'application générale. En outre, la requérante n'a pas démontré que la prolongation de son contrat jusqu'au 31 mars 2014 était dans l'intérêt de l'OIAC ou que la décision de ne pas le prolonger jusqu'à cette date avait été prise en violation de la pratique compte tenu du pouvoir d'appréciation dont jouit le Directeur général. Le moyen tiré de la méconnaissance d'une pratique s'avère donc infondé et doit être rejeté.

15. Pour déterminer que le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement est infondé, le Tribunal s'appuie sur la jurisprudence établie dans le jugement 2377, aux considérants 3 et 4, concernant l'examen de l'article 4.05 du Statut provisoire du personnel de l'AIEA,

* Traduction du greffe.

dont le contenu est similaire à la disposition 4.1.05 du Règlement provisoire du personnel de l'OIAC :

«3. Dans la deuxième requête formée par l'intéressé, le fond du problème est qu'il estime détenir en quelque sorte un droit à ce que l'âge de son départ à la retraite et la fin de son engagement soient reculés au-delà de soixante ans, et que le Directeur général a fait erreur en ne considérant pas qu'une telle prolongation était dans l'intérêt de l'Agence. Le requérant a tort sur ces deux points.

4. La règle applicable est l'article 4.05 du Statut provisoire du personnel de l'Agence qui dispose :

“Les fonctionnaires ne sont pas normalement maintenus en fonction au-delà de l'âge de soixante-deux ans ou – dans le cas des fonctionnaires engagés avant le 1^{er} janvier 1990 – de soixante ans. Le Directeur général peut, dans l'intérêt de l'Agence, reculer ces limites dans certains cas particuliers.”

Il ressort clairement de ce texte que la décision d'accorder ou non une prolongation d'engagement à un fonctionnaire relève tout particulièrement du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Le Tribunal ne censure la manière dont ce pouvoir a été exercé que pour un nombre très restreint de motifs, or le requérant n'a prouvé l'existence d'aucun d'entre eux. Peu importe en l'espèce que de telles prolongations aient pu avoir été accordées à un certain nombre d'autres fonctionnaires. Nul n'a de droit à être maintenu dans ses fonctions au-delà de l'âge réglementaire de la retraite, qui, dans le cas du requérant, était de soixante ans.»

16. La requérante soutient, en substance, que l'OIAC a violé le principe de liberté d'association en ce qu'elle l'a soumise à un long processus de discrimination et que la violation de ce principe était intervenue au terme d'une longue période de harcèlement et de traitement injuste qui se sont intensifiés lorsqu'elle a commencé à participer aux activités du Conseil du personnel. À cet égard, elle invoque également la conduite de son supérieur hiérarchique de deuxième niveau qui aurait tenté d'empêcher sa réélection en tant que présidente du Conseil du personnel et de manipuler son supérieur hiérarchique direct pour qu'il donne une appréciation négative de son travail en raison de ses activités au Conseil du personnel.

17. Le Tribunal fait observer, en premier lieu, que ces questions peuvent faire l'objet d'une procédure de recours interne au sein de l'OIAC, dont la requérante ne s'est pas prévalu. En deuxième lieu, dans la mesure où la requérante invoque à l'appui de ce moyen le traitement injuste qu'elle

aurait subi au regard de la pratique consistant à prolonger l'engagement des ressortissants néerlandais et des résidents permanents aux Pays-Bas au-delà de l'âge de la retraite, celui-ci ne saurait prospérer dans la mesure où il a été statué qu'il était sans fondement le moyen tiré de la méconnaissance de la part de l'Organisation d'une pratique existante. En troisième lieu, la requérante n'apporte pas la preuve d'un lien entre les allégations qui précèdent et la décision de prolonger son dernier contrat jusqu'à son soixante-deuxième anniversaire, et non jusqu'au 31 mars 2014. En conséquence, le moyen tiré de la violation du principe de liberté d'association doit être rejeté.

18. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée dans son intégralité.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 5 mai 2016, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 2016.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ