

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

116^e session

Jugement n° 3254

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. D. N. le 18 avril 2011 et régularisée le 31 août 2011, la réponse de l'AIEA du 6 février 2012, la réplique du requérant du 20 avril et la duplique de l'Agence du 25 juillet 2012;

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 et les allégations suivants :

A. En vertu des Statut et Règlement du personnel de l'AIEA, le Directeur général établit des organes paritaires, composés de représentants du personnel et de l'administration, chargés de lui donner des avis concernant, entre autres choses, les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires et les textes administratifs pertinents. À l'époque des faits, un de ces organes, le Comité mixte des affaires sociales, avait notamment pour mandat d'administrer un fonds de secours (ci-après le «Fonds») en suivant les règles établies à cet effet, qui étaient approuvées par le Directeur général en concertation avec le Conseil du personnel. Le Fonds recueille des moyens financiers destinés aux activités sociales et de

bien-être pour les fonctionnaires de l'AIEA en activité et retraités. Conformément aux règles d'administration du Fonds en vigueur à l'époque des faits, ce dernier devait fournir, selon les besoins, un appui financier aux activités susceptibles de bénéficier à l'ensemble du personnel de l'Agence, y compris les activités du Conseil du personnel, ainsi qu'une assistance financière aux fonctionnaires sous la forme de prêts ou d'aides. Le Fonds est administré par le Comité mixte des affaires sociales, qui adopte ses propres procédures; les décisions du Comité relatives aux prêts et aux aides sont définitives et les procès-verbaux de ses réunions confidentiels.

Avant que soit prise la décision attaquée dans la présente requête, les frais de voyage des délégués de l'Association du personnel de l'AIEA qui assistent aux sessions du Conseil de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) étaient, depuis plus de deux décennies, pris en charge par l'administration et le Comité mixte des affaires sociales, dans des proportions variables. La part du Comité était prélevée sur les avoirs du Fonds. Par mémorandum du 6 janvier 1994, le président du Conseil du personnel fut informé que l'administration avait approuvé le paiement, à hauteur de 50 pour cent, des frais de voyage, indemnités de subsistance et faux frais au départ et à l'arrivée de quatre fonctionnaires qui allaient assister au Conseil de la FICSA, et qu'elle appliquerait désormais cette formule.

Le requérant est entré au service de l'AIEA en mars 1987. Il fut élu président du Conseil du personnel en 2002 et fut par la suite déchargé de ses fonctions afin d'exercer son mandat à plein temps.

Par un mémorandum du 24 novembre 2009 adressé au Directeur général adjoint chargé du Département de la gestion, le requérant, en sa qualité de président du Conseil du personnel, demanda à l'administration, sur la base de l'accord de financement conclu en janvier 1994, de payer 50 pour cent des frais de voyage, indemnités de subsistance et faux frais au départ et à l'arrivée de quatre membres de la délégation désignée pour représenter l'Association du personnel de l'AIEA à la session de 2010 du Conseil de la FICSA. Il déclarait que les 50 pour cent restants seraient pris en charge par le Fonds, que les frais de

participation d'un cinquième membre de la délégation seraient pris en charge par l'Association du personnel et que les frais de participation d'un sixième membre, qui était aussi membre du Comité exécutif de la FICSA, seraient pris en charge par cette dernière. Le directeur du Bureau des affaires juridiques, en sa qualité de président du Comité mixte des affaires sociales, s'adressa au requérant le 8 décembre 2009 pour lui expliquer que le Comité avait décidé de ne prendre en charge 50 pour cent des frais de participation que pour les deux membres de la délégation qui n'appartenaient pas au Conseil du personnel.

Le 16 décembre, le requérant écrivit au président du Comité mixte des affaires sociales pour lui demander d'expliquer et de justifier la décision du 8 décembre; il lui faisait remarquer que pendant plus de vingt ans le Comité avait accepté de prendre partiellement à sa charge les frais de voyage de quatre délégués qui allaient assister aux sessions du Conseil de la FICSA. Il indiquait que le Conseil du personnel ne considérait pas le mémorandum du 8 décembre 2009 comme une notification officielle de la décision du Comité mixte des affaires sociales parce qu'il ne contenait pas les raisons pour lesquelles le Comité s'écartait de ce qui avait été jusque-là sa pratique. Dans sa réponse du 21 décembre, le président déclara que, conformément aux règles d'administration du Fonds, les décisions du Comité étaient définitives et les procès-verbaux de ses réunions confidentiels. Le Comité avait donc pour politique de ne pas expliquer ni justifier ses décisions.

Le 18 février 2010, le requérant demanda au Directeur général de rapporter la décision du président du Comité mixte des affaires sociales en date du 21 décembre 2009. N'ayant pas reçu de réponse, il saisit la Commission paritaire de recours le 15 avril 2010, demandant, entre autres, la modification de la décision du Comité portant refus de prendre en charge conformément à sa pratique antérieure 50 pour cent des frais de participation des délégués à la session de 2010 du Conseil de la FICSA.

Dans une lettre du 14 septembre 2010 adressée au requérant, le Directeur général expliqua que le Comité mixte des affaires sociales avait été créé pour administrer le Fonds et que ses procédures

administratives et financières étaient indépendantes de celles de l'Agence. En vertu des règles d'administration du Fonds, le Comité était seul habilité à gérer le Fonds et à approuver les dépenses. Les décisions concernant les prêts et les aides étaient prises par un vote à la majorité et étaient définitives. Par conséquent, rien n'autorisait le Directeur général à intervenir dans les décisions du Comité et il ne pouvait accueillir la demande du requérant du 18 février. Il ajoutait que sa réponse «n'entr[ait] pas dans le cadre de la disposition 12.01 du Règlement du personnel» dans la mesure où la décision contestée n'avait pas été prise par l'administration.

Par un courriel du 7 octobre adressé au secrétaire de la Commission paritaire de recours, le requérant demanda que la Commission soit convoquée pour examiner son recours. Dans son rapport du 18 janvier 2011, la Commission estima que les informations fournies au requérant par le Directeur général dans sa lettre du 14 septembre 2010 étaient exactes : le Comité mixte des affaires sociales était seul habilité à gérer le Fonds et ses décisions, définitives, ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours interne. Affirmant que la décision attaquée ne constituait pas une décision administrative au sens du paragraphe 1 du point C de la disposition 12.01 du Règlement du personnel, la Commission concluait qu'elle n'était pas compétente pour examiner le recours quant au fond. Par un mémorandum du 18 janvier 2011 auquel était jointe une copie de son rapport, la Commission notifia sa «décision» au Directeur général. Elle en avisa également le requérant en lui transmettant le même jour une copie du mémorandum et du rapport susmentionnés.

Le 7 mars 2011, le requérant écrivit au Directeur général pour lui demander de se conformer à la procédure de recours interne et de répondre à son recours. Par mémorandum du 21 mars, le secrétaire de la Commission paritaire de recours informa le requérant que celle-ci n'avait pas fait de recommandation au Directeur général; elle avait pris une décision définitive qui avait été transmise à la fois au Directeur général et au requérant, ce qui avait clos la procédure de recours interne.

Le requérant indique dans la formule de requête qu'il conteste la décision du 18 janvier 2011.

B. Le requérant déclare qu'il a formé sa requête en sa qualité de président du Conseil du personnel et, se référant à la jurisprudence du Tribunal de céans et aux Statut et Règlement du personnel, il affirme qu'il a qualité pour agir à ce titre.

Il soutient que la Commission paritaire de recours a commis deux erreurs de droit fondamentales. Premièrement, elle s'est déclarée incompétente pour statuer quant au fond. Il fait observer à cet égard que, conformément aux dispositions réglementaires pertinentes, le Comité mixte des affaires sociales a été établi par le Directeur général en tant qu'organe consultatif. Il ne s'agit pas d'une entité juridique indépendante. Lors de sa création, le Directeur général lui a en fait délégué le pouvoir de prendre des décisions en son nom. Si les règles d'administration du Fonds prévoient que les décisions du Comité «sont définitives», cela signifie simplement que ces décisions sont automatiquement approuvées par le Directeur général en vertu d'une délégation de pouvoir. De plus, le droit du Conseil du personnel à un appui financier pour ses activités bénéficiant à l'ensemble des fonctionnaires et le droit à la liberté d'association sont tous deux expressément prévus dans les dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel, lesquelles sont incorporées au contrat de chaque fonctionnaire. Par conséquent, la décision du Comité mixte des affaires sociales, prise en vertu d'une délégation de pouvoir, constitue une décision administrative qui fait grief au requérant. Conformément à l'article 12.01 du Statut du personnel, le requérant avait le droit de former un recours pour contester cette décision et la Commission paritaire de recours aurait dû l'examiner quant au fond.

Deuxièmement, en violation de la jurisprudence et des Statut et Règlement du personnel, la Commission paritaire de recours a estimé avoir compétence pour prendre une décision définitive au lieu de se borner à formuler une recommandation à l'intention du Directeur général. Selon le requérant, le Directeur général avait l'obligation de considérer le mémorandum de la Commission paritaire de recours en

date du 18 janvier 2011 comme une recommandation et de prendre lui-même une décision finale relative au recours dans un délai de trente jours. Conformément aux dispositions réglementaires pertinentes en matière de recours interne, le requérant pouvait légitimement interpréter l'absence de décision du Directeur général comme une décision finale implicite portant rejet de son recours.

Sur le fond, le requérant fait valoir que, depuis au moins 1984, il était convenu entre l'administration et le Conseil du personnel qu'une partie des frais de voyage de quatre délégués assistant à la session annuelle du Conseil de la FICSA serait prise en charge par le Fonds. Les modalités de partage des coûts ont fluctué au fil du temps : l'administration prenait à sa charge soit 50 soit 60 pour cent des frais et le Comité mixte des affaires sociales, par l'intermédiaire du Fonds, payait le solde. Par memorandum du 6 janvier 1994, l'administration a expressément accepté de financer, à compter de cette date, 50 pour cent des frais, et toutes les parties savaient que, compte tenu de la pratique en usage, les 50 pour cent restants seraient financés par le Fonds. Le requérant signale que cette méthode de partage des coûts a ensuite été utilisée chaque année jusqu'en 2010. Sur le plan du droit, les règles régissant le Fonds ont donc, selon lui, été modifiées pour inclure cet arrangement datant de 1994. La décision du président du Comité mixte des affaires sociales contrevient à cet arrangement, voire aux règles d'administration du Fonds auxquelles il est incorporé. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, le requérant fait valoir en outre que cette décision viole une pratique contraignante et devrait être annulée à ce titre.

Le requérant allègue que la décision du Comité mixte des affaires sociales est entachée d'un vice de procédure. Qui plus est, elle méconnaît le droit du Conseil du personnel à la liberté d'association et constitue une discrimination à l'encontre des représentants du personnel. Enfin, l'Agence a enfreint les principes de la bonne foi et de la confiance mutuelle.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la «décision attaquée» et d'«ordonner à l'AIEA de respecter l'accord et/ou la pratique depuis longtemps en vigueur en matière de partage des coûts».

Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant équivalant aux paiements effectués par le Conseil du personnel pour les frais de voyage des trois délégués qui ont assisté à la session de 2010 du Conseil de la FICSA, majoré d'intérêts à compter du 8 décembre 2008. Il réclame également des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant d'un euro pour chaque fonctionnaire de l'Agence, à verser sur le compte du Conseil du personnel, ainsi que 10 000 euros au titre des frais de justice et des dépens.

C. Dans sa réponse, l'AIEA fait valoir que la requête est irrecevable à plusieurs titres. Premièrement, le requérant n'invoque pas l'inobservation des stipulations de son contrat d'engagement (ou de celui d'un fonctionnaire qu'il représente) ni l'inobservation des dispositions du Statut du personnel, comme le prévoit l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal; il affirme simplement que le Directeur général a pris une décision qui contrevient à un accord depuis longtemps en vigueur ou à une pratique contraignante et qui, de surcroît, enfreint les règles d'administration du Fonds. L'Agence soutient que la décision a été prise par le Comité mixte des affaires sociales et que, par définition, les décisions de cet organe ne satisfont pas aux critères énoncés à l'article II, paragraphe 5, du Statut. Ces décisions ne sauraient être attribuées ou imputées au Directeur général, elles ne sont pas des décisions définitives prises par l'administration et, en outre, les règles d'administration du Fonds ne permettent pas à la partie lésée d'accéder à la procédure de recours interne.

Deuxièmement, en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut, la requête n'est pas recevable du fait que la lettre du 18 janvier 2011 émanant du président de la Commission paritaire de recours ne constitue ni une décision administrative définitive ni une décision administrative implicite. Troisièmement, la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne étant donné que la question de savoir si la Commission était compétente pour examiner le fond de l'affaire n'a pas fait l'objet d'une demande de réexamen introduite par le requérant devant le Directeur général.

Sur le fond, l'AIEA soutient que le Conseil du personnel ne saurait se prévaloir d'un droit acquis à ce que le Fonds continue à financer les frais de voyage des délégués de l'Association du personnel de l'AIEA assistant aux sessions du Conseil de la FICSA. Elle affirme qu'il existe une «séparation» délibérée entre le Comité mixte des affaires sociales et l'administration et que cette dernière ne peut obliger le Comité à continuer, comme par le passé, à fournir cet appui financier. En outre, il n'y a pas eu modification irrégulière de la pratique. Alors que le requérant se fonde sur le mémorandum du 6 janvier 1994, l'AIEA fait observer que ce document énonce la position de l'administration sur son engagement à fournir un financement partiel. Le directeur de la Division des ressources humaines n'était pas autorisé à prendre des engagements financiers au nom du Fonds et il ne l'a pas fait. L'Agence déclare qu'elle a toujours honoré son engagement. Elle n'a ni fait preuve de mauvaise foi ni violé le principe de la liberté d'association du fait de la décision prise par le Comité mixte des affaires sociales.

Enfin, l'AIEA fait valoir que la Commission paritaire de recours a agi conformément à la disposition 12.01.1 du Règlement du personnel en concluant qu'elle n'était pas compétente pour examiner le fond du recours. Il n'y a pas eu d'erreur de procédure à cet égard.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il affirme que sa requête est recevable et qu'il a épuisé les voies de recours interne.

E. Dans sa duplique, l'Agence maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste ce qu'il présente comme étant une «décision administrative implicite définitive, contenue dans une lettre du 18 janvier 2011 adressée par le président de la Commission paritaire de recours au Directeur général de l'AIEA [...], rejetant son recours interne». Il est à noter que sa première démarche a été de

contester, au nom de l'Association du personnel, une décision du Comité mixte des affaires sociales de l'AIEA de ne pas approuver une demande du Conseil du personnel tendant à obtenir un appui financier du Fonds. Le requérant déclare que le Conseil sollicitait la prise en charge, à hauteur de 50 pour cent, des frais de participation à la session de 2010 du Conseil de la FICSA de quatre délégués de l'Association du personnel. Il précise que cette demande était fondée sur un accord et une pratique de partage des coûts en vertu desquels le Comité mixte des affaires sociales prenait toujours à sa charge la moitié des frais pour quatre délégués. Le requérant insiste sur le fait que cette pratique a été confirmée par le mémorandum du directeur de la Division des ressources humaines en date du 6 janvier 1994 informant le président du Conseil du personnel que l'administration avait approuvé le paiement de 50 pour cent des frais de voyage, indemnités de subsistance et faux frais au départ et à l'arrivée de quatre fonctionnaires qui allaient assister au Conseil de la FICSA et qu'elle appliquerait désormais cette formule. Cependant, le Comité mixte des affaires sociales n'a, en l'espèce, autorisé l'octroi de fonds que pour deux délégués qui n'étaient pas membres du Conseil du personnel. Étant donné qu'un seul des délégués n'appartenait pas au Conseil du personnel, le Comité mixte a pris en charge 50 pour cent des frais de ce seul délégué et le Conseil a dû financer, en puisant dans son propre budget, la part non couverte des frais de participation de trois délégués.

2. Il est à noter qu'au début de la procédure le requérant a sollicité l'intervention du Directeur général en lui demandant de réexaminer la décision du Comité mixte. Le Directeur général a refusé d'intervenir au motif que les procédures administratives et financières du Comité étaient indépendantes de celles de l'Agence; la décision du Comité a été expressément rendue définitive en vertu des règles applicables et la décision n'a pas été prise par l'administration.

3. Saisie par le requérant, la Commission paritaire de recours a fait siens le raisonnement et la décision du Directeur général et a adressé une copie de son rapport au Directeur général et au requérant. L'envoi a été fait par le président de la Commission sous couvert d'un

mémorandum daté du 18 janvier 2011. Dans son rapport, la Commission paritaire de recours concluait que la décision du Comité mixte des affaires sociales était définitive et non susceptible de faire l'objet d'un recours, mais aussi qu'il ne s'agissait pas d'une décision administrative au sens du paragraphe 1 du point C de la disposition 12.01.1 du Règlement du personnel. La question ne relevait donc pas de sa compétence.

4. Sous l'article XII qui prévoit les recours, le paragraphe 1 du point C de la disposition 12.01.1 du Règlement du personnel dispose ce qui suit :

«La Commission paritaire de recours a compétence pour examiner les recours contre des décisions administratives formés par des fonctionnaires qui invoquent l'inobservation des termes de leur engagement.»*

5. Aux paragraphes 11 et 13 de sa «décision», la Commission paritaire de recours déclarait ce qui suit :

«11. Le Comité mixte des affaires sociales a été établi par le Directeur général et comprend des membres désignés par ce dernier et par le Conseil du personnel. Les “*règles d'administration du Fonds de secours de l'AIEA*” disposent en leur paragraphe 2 que “*le Fonds apporte, le cas échéant, un appui financier aux activités susceptibles de bénéficier à l'ensemble du personnel de l'Agence, y compris aux activités du Conseil du personnel, ainsi qu'une assistance financière sous la forme de prêts ou d'aides, conformément [à ces] règles*”. Elles disposent également en leur paragraphe 9 que “*les décisions du Comité relatives aux prêts et aux aides sont prises à la majorité. Les décisions du Comité sont définitives...*”.

[...]

13. La Commission paritaire de recours a estimé que, dans sa [lettre du 14 septembre 2010], le Directeur général avait décrit exactement la nature du Comité mixte des affaires sociales et de ses liens avec l'administration de l'Agence. La Commission a également estimé que les questions soulevées par le recourant en réponse à la lettre du Directeur général ne changeaient rien au fait que le Comité mixte est seul autorisé à administrer le Fonds et que ses décisions sont définitives et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la Commission paritaire de recours de l'Agence.»*

* Traduction du greffe.

6. Dans la mesure où le paragraphe 9 des règles d'administration du Fonds de secours de l'AIEA dispose expressément que les décisions du Comité mixte relatives aux subsides octroyés sont définitives, la décision du Comité mixte communiquée au président du Conseil du personnel dans la lettre du 8 décembre 2009 constituait la décision définitive. Cette lettre informait le président que le Comité mixte prendrait à sa charge 50 pour cent des frais de seulement deux membres — n'appartenant pas au Conseil du personnel — de la délégation qui allait assister à la session de 2010 du Conseil de la FICSA. Cette décision définitive aurait dû être contestée devant le Tribunal dans le délai prévu à l'article VII de son Statut. Cela n'a pas été le cas. En substance sinon formellement, la requête conteste en réalité la décision du Comité mixte des affaires sociales datée du 8 décembre 2009. Ainsi, comme la requête a été formée le 18 avril 2011, elle est frappée de forclusion. Elle est donc irrecevable.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée dans son intégralité.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, 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, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 février 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO
MICHAEL F. MOORE
HUGH A. RAWLINS
CATHERINE COMTET