

QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire TRANTER

Jugement No 14

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Saisi d'une requête présentée en date du 18 juin 1954 contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture par Mlle Mildred Elizabeth Tranter, ancienne fonctionnaire de cette institution, requête tendant à l'annulation de la décision en date du 13 mai 1954 par laquelle le Directeur général de ladite institution a confirmé sa décision de mettre fin à son engagement avec effet à partir du 31 décembre 1953 en invoquant le motif que les nécessités du service exigeaient une réduction du personnel;

Vu le mémoire en réplique de l'Organisation défenderesse en date du 16 juillet 1954 tendant à refuser à la requérante la réparation qu'elle sollicite;

Saisi d'une intervention présentée en son nom le 26 août 1954 par M. X. Leutenegger, Président de l'Association du personnel;

Vu les conclusions échangées par les représentants des parties en cours d'audience;

Attendu que la requête est recevable en la forme;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

1) La requérante, ancienne fonctionnaire de l'UNRRA, a quitté cette institution en 1947 avec un certificat favorable et est entrée au service de l'Organisation défenderesse le 1er avril 1951; ce premier engagement était d'une durée d'un an et comportait une période de stage de trois mois; le 4 avril 1952, le contrat de la requérante fut converti en un contrat de cinq ans venant à expiration le 1er avril 1956; en même temps, elle recevait une première augmentation; vers la fin de l'année 1952, la plupart des contrats temporaires ayant été transformés en contrats permanents, l'engagement de la requérante fut converti en engagement à titre permanent avec effet à partir du 1er juillet 1952, la première année d'emploi valant comme année de stage; le 1er avril 1953, la requérante recevait une seconde augmentation;

2) Le 12 décembre 1952, le supérieur hiérarchique de la requérante adressa au chef de la Sous-division dont il dépendait une note rédigée comme suit :

"In the course of the past six months Miss Tranter's health and attitude to her work have deteriorated; her work in this section is now unsatisfactory. Miss Tranter knows this. She has applied for a transfer to another part of the Organization and prepares to see the FAO medical doctor.";

3) Par la suite, selon l'Organisation défenderesse, le comportement de la requérante s'altéra au point qu'elle refusa d'exécuter une tâche précise qui lui était assignée, ce qui lui aurait valu un blâme verbal de la part de ses supérieurs hiérarchiques;

4) Le 17 décembre 1952, la requérante ayant déclaré quelques jours plus tôt qu'elle était en mauvais état de santé par suite d'une dépression nerveuse, le directeur de la Division à laquelle elle appartenait demanda aux services administratifs de la faire examiner par le Dr Laponi, médecin-conseil; celui-ci, dans un rapport en date du 29 janvier 1953, déclara que l'état de santé de la requérante était "pleinement satisfaisant";

5) La requérante essaya à plusieurs reprises de changer de poste au sein de l'Organisation pour trouver une tâche qui, à ses yeux, eût mieux convenu à son expérience et à ses aptitudes;

6) En juillet 1953, la requérante obtint un congé dans ses foyers; en vertu de la procédure en vigueur, le directeur de la Division intéressée, lorsqu'il approuve une demande pour un tel congé, doit certifier que l'on s'attend à ce que les services de l'intéressé soient requis pendant une période d'au moins douze mois suivant le retour au service; cette procédure, d'après les explications de l'Organisation défenderesse, aurait pour principal objectif d'établir que

l'on n'envisage pas la suppression du poste pendant cette période et de préciser que l'Organisation n'aura pas à supporter, durant ces douze mois, des frais de congé dans les foyers aussi bien que de rapatriement, l'attestation dont il s'agit fut donnée à la requérante;

7) Etant tombée malade pendant ce congé, la requérante ne put reprendre ses fonctions que le 3 novembre 1953, et comme elle avait épuisé son congé annuel et son congé de maladie avant cette date, elle fut admise à bénéficier d'un congé de maladie supplémentaire;

8) Alors qu'elle était encore en congé, elle reçut une lettre en date du 13 octobre 1953, du chef de la Sous-division du personnel et de l'administration lui annonçant qu'il était mis fin à son contrat, les nécessités du service exigeant une réduction de personnel; cette lettre contenait le passage suivant:

"As you may have been aware prior to your departure on home leave the curtailment of funds available for 1954 has necessitated a reduction in staff. The division directors have made a careful survey of all their staff members and, in effecting their reduction in staff, they have retained those who they consider make the greatest contribution to their work programs. Taking all factors into consideration, the Director of the Economics Division has, with regret, decided that it will be necessary to terminate your services on 31 December 1953; this letter, therefore, will serve as official notice of your separation at the end of this year.";

9) Etant revenue de congé le 3 novembre 1953, la requérante fut affectée à un poste temporaire à la septième session de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture qui était réunie à ce moment-là; mais, le Secrétaire général de la Conférence ayant fait savoir que son travail n'était pas au niveau requis pour la Conférence, elle retourna à la Division à laquelle elle était affectée précédemment;

10) Le 23 décembre 1953, après diverses démarches, la requérante interjeta appel contre la décision de licenciement à elle notifiée le 13 octobre, auprès du Comité de recours institué conformément au Statut du personnel; les griefs de la requérante étaient les suivants : a) le poste qu'elle occupait n'aurait pas été aboli et, en fait, aurait été pourvu depuis longtemps par un fonctionnaire nouvellement recruté; b) il existait des preuves concrètes de ses services satisfaisants (deux augmentations annuelles et le certificat qui lui fut donné au moment de son congé);

11) Par note du 31 décembre 1953, le directeur général informa la requérante que son recours n'ayant pas été formé dans les délais utiles, était irrecevable; par la suite, il rapporta toutefois cette décision, et la requérante fut avisée par lettre du 12 février 1954 que sa plainte serait soumise au Comité de recours; cette plainte fut examinée en avril 1954;

12) Au cours de la procédure qui précéda l'adoption des conclusions du comité de recours, il fut clairement établi que la réduction de personnel qui était invoquée pour licencier la requérante provenait d'une compression budgétaire dans le programme élargi d'assistance technique de l'Organisation défenderesse; dès la fin de septembre 1953, il était en effet devenu apparent que plusieurs postes de sténographes inscrits à ce programme devaient être supprimés;

13) Par suite de ladite compression budgétaire, l'une des sténographes dépendant de la division à laquelle appartenait la requérante devait être licenciée; bien qu'elle fût titulaire d'un contrat permanent et qu'elle appartînt au cadre régulier, le Directeur de la division intéressée désigna à cet effet la requérante comme étant celle dont les services, à son avis, contribuaient le moins au travail de la division; ce licenciement devait permettre de maintenir au service de la division un fonctionnaire de grade équivalent qui avait jusque là un poste temporaire au siège de l'Organisation inscrit au programme élargi d'assistance technique, mais dont les services étaient jugés, pour la même tâche, plus utiles que ceux de la requérante;

14) Saisi de l'appel interjeté par la requérante, le Comité de recours, par une décision prise à la majorité des voix, aboutit à la recommandation suivante:

"While recognising the importance of the concept that holders of permanent appointments are entitled to a preferential treatment on the occasion of a reduction in force, the majority of the Committee satisfied itself that an exception under the policy in Staff Rule 302.9012 was fairly made in the case of Miss Tranter and this decision was only reached after a careful review of the performance of all the stenographers of the Economics Division.";

15) Copie de cette recommandation fut communiquée à la requérante par une lettre du 13 mai 1954 dans laquelle le Directeur général l'informait qu'il avait décidé de se rallier à l'opinion ainsi exprimée;

16) Entre temps, au mois de février 1954, alors que le contrat de la requérante était déjà résilié, le poste qu'elle avait occupé devint vacant, le fonctionnaire pour lequel il avait été réservé par préférence ayant été appelé à un poste plus important; le poste anciennement occupé par la requérante fut mis au concours, aucune disposition ne prévoyant un droit de préférence dont celle-ci pût bénéficier pour le réoccuper en sa qualité d'ex-fonctionnaire;

EN DROIT :

Attendu que l'article XI (paragraphe 301.091) du Statut du personnel de l'Organisation défenderesse prévoit que le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel titulaire d'une nomination à titre permanent, si les nécessités du service exigent une réduction du personnel;

Attendu que le paragraphe 302.9012 du Règlement du personnel prévoit que, lorsque les nécessités du service exigent une réduction du personnel, les fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent doivent, en règle générale, être maintenus de préférence aux fonctionnaires titulaires d'engagements autres, s'il existe des postes qui correspondent à leurs aptitudes et où ils puissent être utilement employés; que, toutefois, il sera tenu dûment compte notamment de la compétence, de l'intégrité et de l'ancienneté des services des intéressés;

Attendu que la section 310.54 du Manuel administratif prévoit qu'un membre du personnel peut être licencié en cours de service, quelle que soit la nature de son engagement, si le programme de travail de l'Organisation exige un regroupement ou une réduction de ses tâches ayant pour conséquence une compression effective dans un ou plusieurs groupes professionnels; que l'exécution du programme de travail révisé peut appeler une réduction effective qui oblige à examiner quels sont les membres du personnel à maintenir dans un nombre réduit de postes; que l'on s'efforcera d'utiliser ailleurs les membres du personnel touchés par une compression effective et que l'on accordera toute l'attention nécessaire à la compétence et autres facteurs pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les membres du personnel dont les services font double emploi avec ceux de leurs collègues;

Attendu que l'Organisation défenderesse soutient que son personnel - aussi bien celui du cadre régulier que celui du programme élargi d'assistance technique - forme un tout et qu'une compression effective dudit programme ne saurait être considérée séparément;

Attendu que la requérante fait valoir au contraire : a) que par le terme "réduction du personnel", au sens de l'article IX du Statut du personnel, il faut entendre réduction du personnel affecté au cadre budgétaire constitutionnel de l'Organisation défenderesse, et ne pas confondre entre le personnel du cadre régulier de ladite Organisation et le personnel d'assistance technique régi par des règles distinctes et payé sur des fonds spéciaux; b) que les fonds de l'assistance technique sont d'ailleurs soustraits au contrôle budgétaire des organisations participantes et "destinés exclusivement à l'application du Programme élargi d'assistance technique" (Résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social);

Attendu cependant que diverses dispositions propres à l'Organisation défenderesse visent l'ensemble de son personnel, aussi bien celui du cadre régulier que celui du programme élargi d'assistance technique;

Que par exemple le mémorandum administratif n°5 du programme élargi d'assistance technique de l'Organisation défenderesse prévoit, en son paragraphe 4, que les conditions générales d'emploi applicables au personnel du cadre régulier, telles qu'elles sont exposées dans le Manuel et les divers mémorandums administratifs de l'Organisation, s'appliquent aux titulaires de postes émergeant au budget de l'assistance technique rattachés au siège de l'Organisation ou à ses bureaux régionaux;

Attendu que par ailleurs la requérante, à l'appui de sa thèse, a soutenu que le Manuel du personnel établi par le Bureau de l'assistance technique prévoyait, à son article 201, chiffre 3, que le personnel nommé à des postes de caractère continu pour des engagements à long terme sera régi par les conditions d'emploi fondamentales appliquées par les organisations participantes à leur personnel du cadre permanent, sous réserve que ce personnel ne bénéficiera d'aucun droit d'ancienneté ou de réemploi en dehors du programme d'assistance technique; mais que le même article 201 prévoit, en son premier alinéa, que sa portée est limitée au "project personnel", c'est-à-dire au personnel de l'assistance technique en mission pour un projet d'assistance technique déterminé, et non pas au personnel de l'assistance technique rattaché au siège de l'Organisation;

Attendu donc qu'en tout cas la réduction de personnel de l'assistance technique au siège de l'Organisation apparaît devoir légitimement être prise en considération comme affectant l'ensemble du personnel, comme l'a fait

l'Organisation défenderesse;

Attendu que, si l'on compare le nombre de postes identiques à celui qu'occupait la requérante aussi bien dans le cadre régulier que dans le cadre de l'assistance technique (c'est-à-dire du grade G.4, non local), il y a eu en 1954 par rapport à 1953 une réduction nette de quinze postes, huit nouveaux postes ayant été créés dans le cadre régulier, mais vingt-trois ayant été supprimés sur l'ensemble des postes du programme élargi d'assistance technique, non compris les postes imputés aux "dépenses sur le terrain" (Budget de l'exercice 1954 approuvé par la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à sa septième session (novembre-décembre 1953), p. 35);

Attendu qu'en conséquence l'Organisation défenderesse était fondée à invoquer une réduction de personnel (au sens de l'article IX (paragraphe 301.091) du Statut du personnel);

SUR CE, statuant au fond :

Attendu, il est vrai, qu'en règle générale, en cas de réduction du personnel, les fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent doivent être maintenus, de préférence aux fonctionnaires titulaires d'autres engagements;

Que l'Organisation défenderesse s'est néanmoins cru autorisée à avoir recours, dans le cas d'espèce, à l'exception à cette règle en invoquant la compétence moindre d'un fonctionnaire permanent par rapport à celle d'un fonctionnaire temporaire;

Attendu qu'il ne fait pas de doute qu'en ce qui concerne l'appréciation comparative des services pour juger de cette compétence, le Directeur général de l'Organisation défenderesse a un pouvoir discrétionnaire;

Mais

Attendu que ce pouvoir discrétionnaire ne saurait être utilisé pour recourir abusivement à l'exception précitée;

Attendu que, comme l'a fait remarquer la requérante, il serait extrêmement regrettable d'établir, à l'occasion de chaque fluctuation budgétaire du programme élargi d'assistance technique, un concours au mérite entre fonctionnaires permanents du cadre régulier et temporaire dudit programme;

Que ce recours systématique à l'exception statutaire serait contraire à l'esprit des dispositions qui régissent les conditions d'emploi des fonctionnaires permanents, lesquels doivent être en principe mis à l'abri de ces fluctuations, et aboutirait ainsi à vider de sa substance la notion de permanence de la fonction;

Qu'un tel procédé ferait échec à toute bonne administration et mettrait en péril le bon fonctionnement des institutions internationales;

Qu'en équité il est certes permis de regretter que le Directeur général de l'Organisation défenderesse - tout en soutenant s'être efforcé, mais en vain, de transférer la requérante à un nouveau poste - ait finalement fait application à celle-ci de l'exception statutaire, d'autant plus que le poste de la requérante devint vacant quelques semaines après la date à laquelle son contrat avait pris fin et eût pu être réoccupé par elle si les mesures décisives prises à son égard avaient été quelque peu différées; qu'en effet - la Conférence ayant arrêté dès novembre le budget de 1954 et rien ne s'étant opposé depuis lors à prévoir les nominations aux emplois à créer en conséquence pour cette année - le Tribunal juge singulièrement fragile le raisonnement tenu par l'Organisation défenderesse selon lequel, de toute façon, on ne pouvait envisager de pourvoir les postes prévus audit budget au moment où fut prise la décision de licencier la requérante (octobre 1953); qu'au moment où la Conférence arrêta le budget de 1954, la période de préavis de la requérante était encore en cours; que la seule circonstance que l'Organisation défenderesse puisse invoquer est que, toute comparaison faite, la réduction du nombre total d'emplois a été effective ainsi qu'il a été exposé ci-dessus;

Attendu cependant qu'il n'est pas démontré que l'usage fait de l'exception a été effectivement abusif;

Qu'il y a lieu de prendre acte de l'avis émis sur ce point par le comité de recours;

Que le Tribunal n'est pas investi du pouvoir d'apprécier les motifs professionnels qui ont amené le Directeur général, par dérogation au principe, à donner la préférence à un fonctionnaire temporaire plutôt qu'à un

fonctionnaire permanent, en cette circonstance;

Attendu qu'en droit strict la requête ne peut être accueillie, n'étant pas démontré à suffisance qu'aucune disposition statutaire ait été violée;

Que le juge est tenu d'observer rigoureusement les règles du droit et ne peut recourir à l'équité qu'en cas d'obscurité du texte ou de silence du statut;

Que dès lors le juge ne peut qu'émettre le voeu que les conditions dans lesquelles il peut être recouru à l'exception soient précisées de telle manière que la stabilité promise aux fonctionnaires permanents ne puisse devenir lettre morte dans la pratique;

PAR CES MOTIFS,

Le Tribunal,

Repoussant toutes conclusions plus amples ou contraires,

Dit l'action recevable, mais non fondée;

Dit l'intervention Leutenegger recevable en tant qu'elle est formulée à titre personnel, mais non fondée.

Ainsi jugé et prononcé en audience publique, le 3 septembre 1954, par Son Excellence M. Albert Devèze, Président, le Jonkheer van Rijckevorsel, Juge, faisant fonction de Vice-président, et M. Iasson Stavropoulos, Juge suppléant appelé à siéger en raison de l'empêchement d'un juge titulaire, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Wolf, Greffier du Tribunal.

(Signatures)

Albert Devèze

A. Van Rijckevorsel

Iasson Stavropoulos

Francis Wolf