

## QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

**Jugement n° 2368**

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M<sup>me</sup> A. H. le 16 mai 2003, la réponse de l'Organisation du 8 septembre, la réplique de la requérante du 14 octobre 2003 et la duplique de l'ONUDI du 22 janvier 2004;

Vu la requête dirigée contre l'ONUDI, formée par M<sup>me</sup> S. P. le 28 mai 2003 et régularisée le 27 juin, la réponse de l'Organisation du 8 octobre, la réplique de la requérante du 18 novembre 2003 et la duplique de l'ONUDI du 23 février 2004;

Vu la requête dirigée contre l'ONUDI, formée par M<sup>me</sup> B. P. le 14 octobre 2003, la réponse de l'Organisation du 3 février 2004 et la lettre de la requérante du 10 mars 2004 informant la greffière du Tribunal qu'elle ne souhaitait pas déposer de mémoire en réplique;

Vu la requête dirigée contre l'ONUDI, formée par M<sup>me</sup> C. T. le 28 mai 2003 et régularisée le 30 juin, la réponse de l'Organisation du 8 octobre et la lettre de la requérante du 12 novembre 2003 informant la greffière qu'elle ne souhaitait pas déposer de mémoire en réplique;

Vu la requête dirigée contre l'ONUDI, formée par M<sup>me</sup> E. W. le 27 mai 2003 et régularisée le 27 juin, la réponse de l'Organisation du 8 octobre, la réplique de la requérante du 2 décembre 2003 et la duplique de l'ONUDI du 16 mars 2004;

Vu la requête dirigée contre l'ONUDI, formée par M. H. W. le 27 mai 2003 et régularisée le 30 juin, la réponse de l'Organisation du 13 octobre, la réplique du requérant du 21 novembre 2003 et la duplique de l'ONUDI du 25 février 2004;

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

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants sont tous d'anciens agents des services généraux de l'ONUDI qui ont participé à un programme de réduction des effectifs en 1998. Les termes et conditions de ce programme de cessation volontaire de service ont été fixés dans le bulletin du Directeur général UNIDO/DGB(M).78, daté du 9 janvier 1998. Les paragraphes pertinents pour les requêtes sont les paragraphes 10 et 24 qui se lisent en partie comme suit :

«10. Les membres du personnel de la catégorie des services généraux percevront soit l'indemnité de licenciement soit l'indemnité cumulée à la cessation de service (prime de fin de service), l'agent concerné se voyant accorder celle dont le montant est le plus élevé, conformément aux dispositions de sous alinéa vi) de l'alinéa a) de la section intitulée «Prime de fin de service» de l'appendice B du Règlement du personnel.

[...]

24. [...] Les cessations volontaires de service, y compris les départs anticipés à la retraite, prendront la forme

d'une résiliation d'engagement par accord mutuel au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 10 du Statut du personnel. Les fonctionnaires dont la demande de cessation volontaire de service a été acceptée par le Directeur général seront tenus de signer une lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel, c'est à dire qu'ils auront à prendre par écrit l'engagement de ne contester ni la cessation de service ni les termes de l'accord de cessation de service. Une fois l'accord mutuel de cessation de service conclu entre l'Organisation et l'intéressé, ni la cessation de service proprement dite ni les conditions convenues ne sont susceptibles d'être révisées.»\*

Les requérants ont tous signé des lettres individuelles en février 1998 par lesquelles ils acceptaient la résiliation de leur engagement aux conditions indiquées dans la lettre. A compter du 1<sup>er</sup> mars, ils ont été mis en congé spécial sans traitement pour des périodes de durée variable, à la fin desquelles ils ont officiellement quitté leur emploi. A diverses dates échelonnées entre le 30 mars 1999 et le 8 février 2000, ils ont chacun écrit au directeur par intérim du Service de la gestion des ressources humaines de l'ONUDI pour demander le versement d'une indemnité cumulée à la cessation de service (ICCS), ou prime de fin de service, à laquelle, selon eux, ils avaient droit. Au cours de la première semaine de juillet 1999, le directeur par intérim a répondu à cinq des requérants que leur demande était à l'étude. Le 13 août 1999, le fonctionnaire chargé de la Division des opérations sur le terrain et de l'administration a informé ces cinq requérants qu'après examen de la question il avait été estimé que chacun avait «perçu son dû, conformément aux conditions de l'accord de cessation volontaire de service». Il a ajouté que leur indemnité de licenciement avait été supérieure à la prime de fin de service. Attirant leur attention sur l'alinéa c) de la disposition 110.07 du Règlement du personnel, il a déclaré que l'Organisation avait respecté les conditions financières énoncées dans l'accord et ne leur devait plus rien. Pour le sixième requérant, qui avait réclamé sa prime de fin de service en février 2000, un échange de correspondance semblable a eu lieu.

En septembre et octobre 1999, les cinq requérants ont écrit au Directeur général pour lui demander de réexaminer la décision de ne pas leur verser de prime de fin de service. Le directeur par intérim du Service de la gestion des ressources humaines a répondu au nom du Directeur général, dans des lettres envoyées en novembre et décembre 1999, qu'il n'y avait pas de raison de verser la prime de fin de service en plus de l'indemnité de licenciement. Le sixième requérant a écrit au Directeur général le 14 avril 2000 et a reçu une réponse semblable datée du 1<sup>er</sup> juin 2000.

Les requérants ont saisi la Commission paritaire de recours en janvier, février et juillet 2000. La Commission a fait rapport sur ces recours en janvier, février et juin 2003. Dans chacun de ses rapports, elle recommandait le rejet du recours. Le Directeur général a rejeté les recours dans des mémorandums datés du 24 février 2003 adressés à cinq des requérants et dans un mémorandum daté du 9 juillet 2003 adressé au sixième. Telles sont les décisions attaquées.

B. Les requérants prétendent que l'accord de cessation de service conclu entre eux et l'ONUDI est un «contrat» qui établit devoirs et obligations; il traitait exclusivement de la résiliation de leur engagement et non de leur droit à une prime de fin de service. Il doit être interprété à la lumière des principes bien établis du droit des contrats. Les requérants ajoutent que le sous alinéa ii) de l'alinéa a) de l'appendice B du Règlement du personnel leur donne droit à une prime de fin de service.

Le «contrat» qu'ils ont signé en février 1998 a mis fin à leur engagement et les informait des indemnités qu'ils percevraient. Toutefois, c'est à la fin de leur congé spécial sans traitement, au moment de leur départ officiel en retraite anticipée, qu'ils ont acquis le droit à une prime de fin de service. Aux termes de la disposition 106.10 du Règlement du personnel, ils disposaient d'une année, à compter de ce moment, pour demander cette prime. En tout état de cause, le «contrat» et le Règlement du personnel sont ambigus sur ce point et doivent donc être interprétés *contra proferentem*.

Les requérants font valoir qu'une indemnité de licenciement et une prime de fin de service ont été accordées dans le cadre d'un programme antérieur de cessation volontaire de service et qu'il en découle un précédent applicable au programme auquel ils ont participé. A l'appui de cet argument, ils invoquent le jugement n° 766 du Tribunal administratif des Nations Unies. D'après eux, la méthode employée pour calculer la prime de fin de service est contestable. De même, la procédure de recours interne qui a duré trois ans a été inexcusablement lente et il s'agissait là d'une négligence patente.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner à l'ONUDI de leur verser la prime de fin de service, avec effet rétroactif, accompagnée des intérêts. Ils sollicitent chacun des dommages intérêts au titre du tort moral pour le

«retard scandaleux» pris et le «refus illicite» de leur prime de fin de service, ainsi que les dépens. Cinq des requérants demandent également réparation pour «la négligence dont l'ONUDI a fait preuve en tardant autant» à se prononcer sur les recours.

C. Dans chacune des six réponses faites par l'ONUDI, celle-ci demande que les requêtes soient jointes puisque chacune repose sur le même ensemble de faits et que les requérants ont, pour l'essentiel, développé les mêmes moyens et présenté les mêmes demandes de réparation.

Selon l'Organisation, les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes dans les délais prévus. Au lieu de cela, ils ont contesté une correspondance qui avait simplement servi à apporter des éclaircissements sur la situation mais ne constituait pas une décision administrative. Cette correspondance ne peut ouvrir de nouveaux délais qui justifient «un recours en retard de vingt-trois mois». En outre, le délai de un an prescrit pour toute demande de prime de fin de service ne s'applique que lorsque l'intéressé a droit à un versement de la part de l'Organisation; les requérants ne pouvant prétendre à une prime de fin de service, leurs recours auraient dû être formés dans les soixante jours qui ont suivi la signature de la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel.

La défenderesse soutient que, lorsque chacun des requérants a signé l'accord de cessation de service, il s'est expressément engagé à ne pas le contester, à ne pas former de recours à son encontre, ni demander des paiements autres que ceux indiqués dans la lettre. Cette renonciation constituait une des conditions du programme de cessation volontaire de service. L'ONUDI rappelle la jurisprudence du Tribunal concernant les circonstances dans lesquelles il est possible de renoncer à des droits. En tout état de cause, l'interprétation que donnent les requérants de la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel est sans fondement en droit. L'Organisation fait observer que tant le bulletin du Directeur général que la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel «fixaient comme condition, dans des termes compréhensibles et sans ambiguïté», qu'en acceptant la cessation volontaire de service le bénéficiaire renonçait au droit de faire appel contre l'accord ou de demander une quelconque réparation autre que celle indiquée dans la lettre. Les requérants étaient bien conscients qu'ils auraient droit en vertu du programme soit à une indemnité de licenciement soit à une prime de fin de service. Les lettres qu'ils ont signées reprenaient les conditions énoncées dans le bulletin. Par ailleurs, l'ensemble du personnel a reçu des renseignements détaillés sur les conditions régissant le programme. L'Organisation soutient que le libellé de tous les documents pertinents est clair et compréhensible; elle nie qu'ils puissent être considérés comme ambigus.

Les requérants ont tiré des conclusions erronées quant à l'effet que le congé spécial sans traitement avait sur leurs droits au moment de leur cessation de service. Ce statut ne leur permettait pas de prétendre à une prime de fin de service en plus de l'indemnité de licenciement. La défenderesse conteste le moyen des requérants selon lequel un précédent leur donne droit à l'une et à l'autre, et elle fait valoir qu'en avançant leurs arguments les requérants se sont appuyés sur une affaire jugée par le Tribunal administratif des Nations Unies; or, en l'espèce, ce jugement n'a pas force contraignante.

L'ONUDI fournit les calculs effectués au sujet des droits revenant à chacun des requérants. Elle fait observer que, dans chaque cas, l'indemnité de licenciement était supérieure à la prime de fin de service et que l'Organisation avait donc eu raison de verser la première.

Enfin, selon la défenderesse, il y a lieu rejeter les demandes de dommages-intérêts que les requérants ont fondées sur une négligence supposément commise dans les décisions sur les recours. Les requérants eux-mêmes ont mis près de vingt mois à répondre aux commentaires faits au nom du Directeur général, contribuant ainsi à augmenter le retard. L'ONUDI demande au Tribunal de rejeter les conclusions relatives aux dommages-intérêts pour tort moral.

D. Dans leurs répliques, quatre des six requérants développent leur argument selon lequel l'accord que chacun a signé est un «contrat», composé d'une offre et d'une acceptation, ne portant que sur la cessation de leur engagement. Il ne contenait qu'une seule référence au bulletin du Directeur général mais celui-ci ne faisait pas à proprement parler partie de la lettre; le bulletin n'est donc pas un élément du «contrat». Si l'administration avait voulu assujettir le «contrat» à l'ensemble des trente-huit paragraphes du bulletin et de ses deux appendices, elle l'aurait l'indiqué expressément. Dans la mesure où il n'y a pas une seule référence à la prime de fin de service dans la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel, celle-ci ne limite pas leur droit à cette prime. Les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas renoncé à leur droit de recours en ce qui concerne la prime de fin de service.

E. Dans ses quatre duplicques, l'ONUDI déclare que l'affirmation des requérants selon laquelle, en acceptant la résiliation de leur engagement, ils n'ont pas renoncé à leur droit de recours est indéfendable. Elle soutient que les droits des requérants n'ont été réduits ni par le programme de cessation volontaire de service ni par la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel. L'Organisation maintient qu'elle a mené un programme de cessation volontaire de service «pour lequel un cadre légal a été établi conformément au Statut, au Règlement, aux principes de la fonction publique internationale et aux lignes directrices adoptées par les organes directeurs de l'ONUDI». Le bulletin du Directeur général indiquait expressément qu'il énonçait les conditions applicables au programme de cessation volontaire de service. Les requérants ont accepté ces conditions en signant la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel.

## CONSIDÈRE :

1. L'ONUDI a mis en œuvre en janvier 1998 un programme de cessation volontaire de service, ouvert aux agents âgés de cinquante cinq ans et plus, et ayant cotisé au moins vingt cinq ans à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, ainsi qu'à ceux qui devaient atteindre l'âge de la retraite durant l'exercice biennal 1998-1999. Le bulletin du Directeur général UNIDO/DGB(M).78, daté du 9 janvier 1998, fixant notamment les conditions financières offertes aux agents désireux de bénéficier de ce programme, prévoyait que certains agents qui avaient intérêt à compléter leurs droits à pension pouvaient bénéficier d'un congé spécial sans traitement pendant une certaine période. Il déterminait aussi la procédure à suivre pour que soit entériné l'accord entre l'Organisation et le fonctionnaire concerné et précisait que les membres du personnel dont la demande de cessation volontaire de service avait été acceptée devaient signer une lettre par laquelle ils s'engageaient à ne contester ni la cessation de leur service ni les termes de l'accord de cessation de service.

2. Six fonctionnaires de la catégorie des services généraux ayant demandé à bénéficier de ce programme furent informés, par des lettres datées, selon les cas, des 13, 16, 17 ou 20 février 1998, que leur demande était acceptée. Il était précisé à chacun qu'il recevrait, outre une indemnité de licenciement égale à douze mois de traitement brut, une indemnité supplémentaire égale à 50 pour cent du montant de l'indemnité précitée ainsi que trois mois de traitement à titre de préavis; il était également admis au bénéfice d'un congé spécial sans traitement, de durée variable selon le cas. Chaque lettre contenait en outre la disposition suivante concernant la période de congé spécial sans traitement :

«L'Organisation ne sera tenue à aucune obligation, financière ou autre, pendant la période de congé spécial sans traitement [...], hormis celles prévues dans la présente lettre. Elle n'a aucune autre obligation, financière ou autre, en rapport avec votre cessation de service.»\*

Les destinataires devaient manifester leur accord avec ces propositions en signant une déclaration ainsi libellée :

«Je confirme mon accord à la cessation de mon engagement permanent, conformément à l'article 10.3, alinéa b), du Statut du personnel, dans les conditions fixées par la présente lettre. Je m'engage à ne pas contester la cessation de mon engagement ou faire appel de cette cessation, ni à rechercher toute autre forme de compensation relative à la cessation de mon engagement autre que les paiements spécifiés dans cette lettre.»\*

3. Entre mars 1999 et février 2000, les requérants demandèrent que leur soit versée la prime de fin de service prévue à l'appendice B du Règlement du personnel. Il leur fut répondu que, selon la disposition 110.07, alinéa c), du Règlement du personnel, cette prime et l'indemnité de licenciement ne peuvent être cumulées, que l'Organisation avait rempli les conditions financières prévues par le bulletin du Directeur général et les lettres signées par les intéressés, et que l'ONUDI n'avait plus d'obligations financières à leur égard. Les intéressés saisirent la Commission paritaire de recours en janvier, février et juillet 2000 qui, trois ans après sa saisine, recommanda le rejet des recours. La Commission considéra en effet que l'Organisation avait agi en respectant la disposition 110.07, alinéa c), du Règlement du personnel et que les intéressés n'avaient pas droit à la prime de fin de service.

4. Par cinq décisions du 24 février 2003 et une autre du 9 juillet 2003, le Directeur général rejeta les recours, faisant siennes les recommandations de la Commission paritaire. Les requérants demandent au Tribunal de leur accorder certaines indemnités par des requêtes qu'il y a lieu de joindre, ainsi que le propose la défenderesse.

5. Ils soutiennent que la lettre qu'ils ont signée et qui a valeur contractuelle ne comporte aucune mention

concernant la prime de fin de service et n'a ainsi pas porté atteinte aux droits que leur confèrent les dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel prévoyant, selon eux, que les agents des services généraux ont droit au versement de ladite prime au moment de la cessation de leur service. Ils se prévalent notamment du jugement n° 766 du Tribunal administratif des Nations Unies qui a admis que la prime de fin de service et l'indemnité de licenciement poursuivaient des objectifs différents et pouvaient être cumulées.

6. A cette argumentation, la défenderesse oppose plusieurs fins de non recevoir et soutient, sur le fond, qu'il ressort du texte de la disposition 110.07, alinéa c), du Règlement du personnel mentionnée dans le bulletin du Directeur général, que la prime de fin de service et l'indemnité de licenciement ne peuvent être cumulées, la prime n'étant due que si son montant est supérieur à celui de l'indemnité de licenciement.

7. La lecture du bulletin, qui fixe les règles applicables au programme de cessation volontaire de service, auquel ont nécessairement adhéré les intéressés, ne laisse aucun doute, comme l'a relevé la Commission paritaire de recours, sur le bien fondé de la position de la défenderesse. Les stipulations des lettres de février 1998 signées par les requérants sont parfaitement claires et indiquent que c'est dans le cadre du programme établi par le bulletin du Directeur général UNIDO/DGB(M).78 et des conditions financières précisées dans lesdites lettres que la cessation volontaire de service des intéressés a été autorisée, sans que l'Organisation ait d'autres obligations concernant ladite cessation que celles stipulées dans ces lettres. Or, selon le paragraphe 10 du bulletin, «[I]es membres du personnel de la catégorie des services généraux percevront soit l'indemnité de licenciement soit l'indemnité cumulée à la cessation de service (prime de fin de service), l'agent concerné se voyant accorder celle dont le montant est le plus élevé, conformément aux dispositions du sous alinéa vi) de l'alinéa a) de la section intitulée «Prime de fin de service» de l'appendice B du Règlement du personnel»\*, ce qui confirme l'impossibilité de cumuler les deux indemnités mentionnées dans la disposition 110.07 du Règlement du personnel. Mais surtout, comme le relève la défenderesse à titre principal, chaque requérant a expressément renoncé à son droit de faire appel de la cessation de service ou à rechercher toute forme de compensation autre que les paiements spécifiés dans la lettre de résiliation d'engagement par accord mutuel. Cette renonciation interdisait aux intéressés de mettre en cause un règlement financier d'ensemble qui, quelle que soit la date à laquelle ils ont effectivement cessé d'être fonctionnaires de l'Organisation, ne leur permettait de revendiquer aucune indemnité supplémentaire. Le Tribunal, qui ne constate aucune manœuvre dolosive de la part de l'Organisation et considère que les termes du bulletin du Directeur général et des lettres signées par les requérants — qui ont acquis une valeur contractuelle — étaient clairs, rejette en conséquence les conclusions des requérants tendant à l'annulation des décisions contestées.

8. La durée de la procédure d'appel est certes critiquable, mais elle n'a pas, dans les circonstances de l'affaire, causé un préjudice justifiant d'indemniser les requérants. Leurs conclusions à fin d'indemnité et de dépens doivent donc être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M<sup>me</sup> Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 2004.

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet

---

\* Traduction du greffe.

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 19 juillet 2004.