

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Jugement No 1039

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par Mlle Y. M. le 24 mai 1989 et régularisée le 25 septembre, la réponse de l'UNESCO datée du 15 décembre 1989, la réplique de la requérante du 15 janvier 1990 et la duplique de l'UNESCO en date du 15 mars 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 9.1 du Statut du personnel, les dispositions 104.6 b), 104.11 a) et 109.5 b) du Règlement du personnel de l'UNESCO et les paragraphes 7 et 8 des Statuts du Conseil d'appel de l'Organisation;

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. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, fut engagée en 1981 par l'UNESCO, à Paris, pour une durée d'un an, en qualité de commis de grade G.3 - poste PH-018 - à la Division de la philosophie et des sciences humaines. Elle bénéficia de plusieurs prolongations de contrat à ce poste jusqu'au 30 avril 1986.

Le retrait de trois Etats membres de l'Organisation survenu en 1985 amputa le budget de près d'un tiers, et l'UNESCO fut amenée à réduire les dépenses de personnel. C'est alors qu'elle décida de "geler" le poste de la requérante avec effet au 30 avril 1986. La requérante fut affectée à partir du 1er avril à un poste temporaire à la Commission océanographique intergouvernementale (COI) du Secteur des sciences exactes et naturelles, et son contrat fut prorogé jusqu'au 30 juin 1986. Un Comité spécial de redéploiement recommanda de la transférer au poste SC-339 de la commission, dès qu'il deviendrait vacant.

Le 1er août 1986, elle fut mutée au poste SC-339 à la COI en qualité de secrétaire et son engagement fut prolongé jusqu'au 31 décembre. Par une note datée du 1er septembre qu'elle adressa au directeur du Bureau du personnel, elle exprima ses inquiétudes concernant son avenir, disant que le passage de ses fonctions de commis à celles de secrétaire l'avait perturbée et qu'elle souhaitait vivement que son cas fût réexaminé. Par sa réponse en date du 25 septembre, un administrateur du personnel lui précisa qu'elle était affectée au seul poste qui fût disponible et devait en tirer le meilleur parti possible.

Conformément à la disposition 104.11 a) (Notes professionnelles des membres du personnel), le travail de la requérante pour la période allant du 1er avril au 30 septembre 1986 fit l'objet en date du 17 octobre d'une évaluation par ses supérieurs hiérarchiques, qui recommandèrent de l'affecter à un autre poste. Par une note portant la même date et adressée au directeur du Bureau du personnel, le Sous-Directeur général chargé du Secteur des sciences exactes et naturelles précisa que la requérante n'avait pas les qualifications requises et devrait être mutée à un autre poste. Elle présenta elle-même une demande de transfert le 5 novembre et, dans ses observations du 26 novembre au sujet de son rapport d'évaluation, elle indiqua que le poste qu'elle occupait ne correspondait pas à son profil. Par sa note du 10 décembre 1986, l'administrateur du personnel l'invita à déployer tous ses efforts pour s'adapter à ses nouvelles fonctions, prolongea son contrat jusqu'au 30 juin 1987 et promit d'essayer de lui trouver un autre poste, mais l'avertit que, s'il n'y avait pas d'emploi vacant ailleurs et que si ses prestations ne s'amélioraient pas, il serait difficile de lui accorder une autre prolongation. Des démarches furent entreprises auprès de plusieurs secteurs, qui refusèrent de l'accueillir.

Le 30 avril 1987, le secrétaire de la COI déclara les services de la requérante insatisfaisants et recommanda que l'augmentation annuelle lui fût refusée. Elle protesta par une note du 20 mai adressée au directeur du Bureau du personnel.

Son engagement fut prolongé jusqu'au 31 juillet, puis jusqu'au 31 août 1987.

Le directeur intérimaire du Bureau du personnel lui signifia, en date du 4 septembre, que son engagement était

prolongé jusqu'au 31 décembre 1987, en l'avertissant que son contrat ne serait pas renouvelé au-delà de cette date "sauf solution de dernière minute". Par une note du 1er décembre que lui adressa l'administrateur du personnel, elle fut informée que le Bureau du personnel n'avait pas trouvé de poste susceptible de lui convenir et qu'elle devait quitter l'Organisation le 31 décembre. Le 18 décembre, elle présenta une réclamation par écrit au Directeur général, en application du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel. Le directeur intérimaire l'informa, par lettre du 25 janvier 1988, que son poste SC-339 avait été supprimé pour des raisons d'ordre budgétaire à compter du 1er janvier 1988 mais que, pour des considérations humanitaires, le Directeur général lui accordait une ultime prolongation de son engagement jusqu'au 31 mars 1988. Elle fut placée ultérieurement en congé spécial avec traitement jusqu'à cette date, à laquelle elle quitta l'Organisation.

Le 18 février, elle introduisit un recours devant le Conseil d'appel conformément au paragraphe 7 c) des Statuts de cet organe. Dans son rapport du 3 novembre 1988, le Conseil recommanda de rejeter son appel comme étant dénué de fondement et, par la lettre du 7 janvier 1989, qui lui parvint le 23 février et qui est la décision contestée, le Directeur général l'informa qu'il avait fait sien cette recommandation.

B. La requérante allègue que les objections soulevées par l'UNESCO à la recevabilité de son recours interne sont erronées. L'Organisation prétend que la réclamation de la requérante datée du 18 décembre 1987 n'avait pas été présentée dans le délai d'un mois suivant la date de notification de la note du 4 septembre 1987, comme l'exige le paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel, et que cette note n'était de toute façon pas sujette à contestation puisqu'elle a été remplacée par la décision du 25 janvier 1988, laquelle n'a pas du tout été contestée par la requérante. En fait, la décision du 4 septembre 1987 n'était pas définitive parce que, en faisant état d'une "solution de dernière minute", elle donnait à penser que l'UNESCO continuait ses recherches en vue de lui trouver un autre emploi. En revanche, la note de l'administrateur du personnel datée du 1er décembre 1987 a un caractère définitif en ce qu'elle écarte l'éventualité d'affecter la requérante à un autre poste; la réclamation de la requérante du 18 décembre 1987 a donc été présentée en temps utile. La note du 25 janvier 1988 n'a fait que confirmer la décision précédente et lui a accordé une autre prolongation de trois mois à titre purement humanitaire; il n'y avait donc pas lieu de la contester.

Sur le fond, la requérante soutient que la décision de ne pas prolonger son engagement, même si elle relève du pouvoir d'appréciation, est entachée de plusieurs vices justifiant son annulation.

La décision a été prise en violation des règles de procédure. La requérante donne un aperçu de la procédure de redéploiement des membres du personnel déplacés telle qu'elle est énoncée dans la circulaire administrative No 1583 du 23 février 1988. En 1988, un Comité paritaire de concertation fut créé aux fins de formuler des recommandations au Directeur général au sujet des fonctionnaires dont les postes avaient été "gelés" ou supprimés en 1985-86 ou en 1988 et qui n'avaient pas encore trouvé d'affectation définitive. La situation de la requérante rentrait dans l'une et l'autre catégorie : le poste PH-018 fut gelé en 1986 et le poste SC-339 supprimé en 1988, et les nombreuses prolongations d'engagement qui se sont succédé ainsi que l'avis unanime qu'elle ne convenait pas pour le poste SC-339 montrent bien qu'elle n'avait pas reçu d'affectation définitive. Le 1er mars 1988, elle écrivit au Directeur général pour lui demander d'être mise au bénéfice de la procédure énoncée dans la circulaire administrative mais le Sous-Directeur général chargé de l'administration générale répondit par la négative dans sa lettre du 8 mars, au motif que son affaire avait déjà fait l'objet d'un "examen approfondi". Or, ladite procédure a dû être élaborée avant le 25 janvier 1988, date à laquelle le directeur intérimaire du Bureau du personnel lui avait signifié que son poste était supprimé; l'UNESCO a donc agi avec mauvaise foi en lui refusant le bénéfice de cette procédure au motif que la décision avait été prise juste avant la publication de la circulaire.

L'UNESCO a commis une erreur de droit parce qu'elle a violé le principe de l'égalité de traitement. Le Bureau du personnel a soumis au Comité paritaire de concertation les dossiers de trente fonctionnaires de la catégorie des services généraux, à l'exclusion du sien : sur ces trente personnes, on en comptait vingt-quatre dont les postes, comme le sien, avaient été gelés ou supprimés en 1988, et six dont les postes, comme le sien, avaient été gelés en 1986.

L'UNESCO l'a traitée sans égards en l'affectant à un travail qui, comme l'Organisation le savait, ne correspondait pas à ses qualifications et en lui disant que, si elle ne donnait pas satisfaction, il serait mis fin à son engagement. En particulier, l'administrateur du personnel a agi avec mauvaise foi en écrivant une note au secrétaire du Comité en date du 23 mars 1988, dans laquelle il donnait des indications fausses à son sujet et omettait des faits essentiels, ce qui a amené le Comité à tirer la conclusion erronée que la présente affaire ne relevait pas de sa compétence. C'est probablement sur cette même note que le Sous-Directeur général a fondé sa lettre du 8 mars 1988, laquelle

était donc, elle aussi, entachée d'une erreur de fait.

La requérante demande l'annulation de la décision du 7 janvier 1989, sa réintégration dans un poste compatible avec ses qualifications avec effet au 31 mars 1988 ou, à défaut, l'octroi d'une indemnité et les dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO donne sa propre version des faits.

Elle soutient que la requête est irrecevable. La note de l'administrateur du personnel datée du 1er décembre 1987 n'a fait que confirmer la décision notifiée à la requérante le 4 septembre. Puisque sa réclamation du 18 décembre 1987 a été mal dirigée et qu'elle n'a pas contesté la décision du 4 septembre dans les délais prescrits, la requérante n'a pas épuisé toutes les voies de recours internes.

En outre, le Directeur général a admis sa réclamation puisqu'il a décidé, en date du 25 janvier 1988, de prolonger son engagement jusqu'au 31 mars 1988 et, en date du 29 janvier, de la placer en congé avec traitement. Du moment qu'elle persiste à attaquer la décision de ne pas prolonger son engagement au-delà du 31 décembre 1987, sa requête n'a plus d'objet. Les décisions des 25 et 29 janvier 1988 ne confirmaient pas cette décision mais la rapportaient et, comme elle ne les a pas contestées, elle n'a, également sur ce point, pas épuisé tous les moyens de recours internes.

En tout état de cause, sa requête est dénuée de fondement. Le Directeur général a agi conformément à la disposition 104.6 b) du Règlement du personnel ainsi conçue : "Un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ...; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ... ni lieu de l'espérer ...". Il a exercé régulièrement son pouvoir d'appréciation. Les mesures de compression du personnel se sont fondées sur des motifs financiers objectifs, que la requérante ne conteste même pas. Le Directeur général a apprécié correctement tous les éléments du dossier en tirant la conclusion que la requérante n'a pas fait montre de capacité d'adaptation dans son poste à la COI. Le principal reproche adressé à la requérante n'était pas, comme elle le suggère, son manque de qualifications pour le poste en question, mais son refus de supervision et son peu d'empressement à apprendre. Il ressort des éléments de preuve réunis que son comportement n'a fait qu'empirer; elle ne donnait pas satisfaction sur la ponctualité et sur la disponibilité pendant les heures de travail et son rendement était faible. Le poste correspondait en partie à ses aptitudes puisqu'elle avait déjà travaillé en qualité de secrétaire.

Le Directeur général était habilité, au titre de l'article 9.1 du Statut du personnel et de la disposition 109.5 b) du Règlement du personnel, à ne pas renouveler son engagement, après avoir tenu compte de critères tels que la compétence et la durée du service.

Le cas de la requérante ne relevait pas du Comité paritaire de concertation puisque sa nouvelle affectation au poste SC-339 avait été définitive. En outre, elle ne peut pas, au présent stade, élever des objections à la décision prise le 8 mars 1989 par le Sous-Directeur général au motif que son cas avait déjà fait l'objet d'un examen approfondi, puisqu'elle n'a jamais formulé de protestations à ce sujet jusqu'ici.

La requérante n'a pas été victime d'une discrimination : le Directeur général était fondé à ne pas soumettre son cas au Comité paritaire parce que ses prestations avaient été médiocres et l'UNESCO n'était pas tenue de rechercher un poste pour un fonctionnaire titulaire d'un contrat de durée définie qui ne lui avait pas donné satisfaction.

La requérante a bénéficié d'un traitement équitable. Des efforts ont été déployés pour lui trouver un emploi correspondant à ses qualifications, elle a reçu un préavis de non-renouvellement de presque quatre mois et elle a obtenu un congé spécial avec traitement pour trois mois encore. Elle n'apporte aucun élément de preuve à l'appui de son accusation de mauvaise foi dirigée contre l'administrateur du personnel, qui, de toute façon, n'avait pas qualité pour la congédier.

Le non-renouvellement étant licite, la requérante est malvenue à réclamer une réparation.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens sur la recevabilité et sur le fond et expose en détail plusieurs questions de fait qu'elle juge importantes. Elle maintient ses allégations selon lesquelles le Directeur général a pris sa décision en violation des règles de procédure et des principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi et en manquant à son obligation de traiter tout fonctionnaire avec égards. Elle expose les torts qu'elle a subis et maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO s'emploie à réfuter les arguments de la requérante tels qu'ils figurent dans le

mémoire en réplique, tout en maintenant que la requête est irrecevable faute d'épuisement de tous les moyens de recours internes, dans la mesure où elle conteste la décision du 1er décembre 1987, et pour absence d'objet, dans la mesure où elle attaque la décision de ne pas renouveler son engagement au-delà du 31 décembre 1987. La décision attaquée n'est entachée d'aucun vice justifiant son annulation : le Directeur général a exercé régulièrement son pouvoir d'appréciation, compte dûment tenu de toutes les circonstances de l'espèce et de l'intérêt de l'Organisation, et sans aucun parti pris.

CONSIDERE :

1. Mlle M. a été engagée le 4 mars 1981 pour occuper un poste de commis No PH-018 pour un an. Cet engagement a été prolongé par la suite plusieurs fois. Après avoir été mutée le 1er août 1986 au poste SC-339, elle a bénéficié de prolongations de son contrat jusqu'au 30 juin 1987 et a été avisée que, si elle continuait à montrer une attitude négative et un manque de motivation et si aucun poste pouvant lui convenir n'était trouvé, son engagement ne serait pas renouvelé au-delà de cette date. Elle a cependant bénéficié de deux nouvelles prolongations, même si la décision de mettre fin à ses services était maintenue. Par note datée du 4 septembre 1987, il lui était indiqué que son engagement était prolongé une dernière fois jusqu'au 31 décembre 1987, aucun poste pouvant lui convenir n'ayant été trouvé et aucun effort n'ayant été fourni par elle pour s'adapter à ses nouvelles attributions, et que son contrat ne serait plus prolongé, à défaut d'une "solution de dernière minute". Le 1er décembre 1987, cette décision était confirmée, les efforts menés en vue de trouver une solution de rechange s'étant révélés infructueux.

Le 18 décembre 1987, Mlle M. présenta une réclamation contre cette décision. Selon l'Organisation, en choisissant de s'attaquer à la note du 1er décembre 1987, la requérante s'en était prise à une décision confirmative qui se bornait à reproduire une décision antérieure, celle du 4 septembre 1987. Le recours interne formé le 18 décembre 1987 était donc tardif. La requérante soutient, pour sa part, que la décision du 4 septembre 1987 n'était ni effective, ni définitive, puisqu'elle était subordonnée à la condition qu'on ne trouvât pas une solution de dernière minute, laquelle ne pouvait consister que dans l'affectation de la requérante à un autre poste. En revanche, la note du 1er décembre 1987 informa la requérante que les efforts menés en vue de lui trouver une autre affectation n'avaient pas réussi et qu'en conséquence son engagement ne serait pas renouvelé.

2. Le Tribunal estime, comme la requérante, que la note du 4 septembre 1987 ne saurait être considérée comme constituant la décision définitive de non-renouvellement. Aux termes de la note, le directeur intérimaire du Bureau du personnel informait la requérante que, "à défaut d'une solution de dernière minute, aucun autre renouvellement du contrat ne pourra être envisagé au-delà du 31 décembre 1987". Le sens de cette phrase est clair et sans équivoque. La décision de renouveler ou de ne pas renouveler est subordonnée à une solution de dernière minute, qui ne saurait consister que dans la possibilité de trouver un autre poste pour la requérante. L'intention du directeur intérimaire est encore plus évidente si l'on se réfère au compte rendu d'une réunion que le Comité consultatif du personnel de la catégorie des services généraux a tenue en date du 12 août 1987 et au cours de laquelle il a émis une recommandation que le directeur intérimaire a suivie. Le Comité a recommandé, en effet, en des termes plus explicites encore que ceux de la note du 4 septembre 1987, que l'engagement de la requérante soit prolongé jusqu'au 31 décembre 1987, date à laquelle, à défaut d'une autre solution, son départ de l'Organisation "pourra être envisagé".

Il ne saurait donc faire de doute que la décision prise le 4 septembre 1987 n'était nullement définitive, car une telle décision était envisagée à un stade ultérieur.

Que la note du 1er décembre 1987 constitue la suite nécessaire et logique de celle du 4 septembre 1987 et confère à la décision de non-renouvellement un caractère définitif ressort des termes mêmes de cette dernière note. En effet, considérant que la condition contenue dans la note du 4 septembre 1987, c'est-à-dire la solution de dernière minute, n'a pu être réalisée, l'administrateur du personnel signataire de la note du 1er décembre 1987 signalait à la requérante qu'elle cesserait de faire partie de l'Organisation à l'expiration de son contrat, soit le 31 décembre 1987.

C'est donc à juste titre qu'elle n'a formé sa réclamation, le 18 décembre 1987, qu'à l'encontre de la décision du 1er décembre 1987, et cette réclamation apparaît recevable.

3. L'Organisation soutient, en tout état de cause, que la requête est devenue sans objet à la suite de la lettre envoyée au nom du Directeur général, le 25 janvier 1988, en réponse à la réclamation du 18 décembre 1987.

Cette lettre contenait deux parties distinctes : d'une part, elle informait la requérante que la décision originale de ne

pas renouveler son engagement au-delà du 31 décembre 1987 était motivée par la nécessité de supprimer son poste (SC-339) avec effet au 1er janvier 1988, et ce pour des raisons budgétaires; d'autre part, elle énonçait qu'à titre tout à fait exceptionnel et pour des considérations humanitaires, le Directeur général lui accordait une ultime prolongation de trois mois jusqu'au 31 mars 1988.

L'Organisation considère cette deuxième partie de la lettre du 25 janvier 1988, qui accorde à la requérante une ultime prolongation de son engagement, comme une réponse favorable à sa réclamation du 18 décembre 1987 de nature à rendre sans objet sa demande d'annulation de la décision de ne pas renouveler son contrat au-delà du 31 décembre 1987.

4. Cette thèse ne saurait être admise.

Tout d'abord, elle fait abstraction des autres passages de la lettre du 25 janvier 1988, et notamment de la phrase qui, loin de revenir sur la décision originale de ne pas renouveler l'engagement de la requérante au-delà du 31 décembre 1987, vise à la renforcer en indiquant qu'elle était motivée par la nécessité de supprimer son poste pour des raisons budgétaires.

De plus, la lettre du 25 janvier 1988 précise que les instructions précédentes concernant les formalités de cessation de service demeurent valables, ce qui tend à confirmer la décision de non-renouvellement. De ce chef, il ne s'agissait que d'une lettre purement confirmative ne pouvant influencer sur la réclamation du 18 décembre 1987.

La même lettre peut d'autant moins constituer l'acceptation de la réclamation de la requérante et l'offre d'un nouveau contrat de durée limitée que la décision de prolongation qu'elle contient n'a été prise qu'à titre exceptionnel et pour des considérations humanitaires.

5. Mais la décision de prolongation du contrat confère à la lettre du 25 janvier 1988 un caractère nouveau qui l'exposait aux voies de recours.

Contrairement aux allégations de l'Organisation, il résulte du dossier que deux recours ont bien été présentés par la requérante.

Le premier a été formulé le 18 février 1988 mais a été porté directement devant le Conseil d'appel. En vertu du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil, il était irrecevable car la requérante aurait dû le soumettre préalablement au Directeur général.

Le second recours qu'elle a bien adressé au Directeur général, et par lequel elle lui demande de "réexaminer la décision qu'[il] a prise sur [son] sort contractuel", a été formé le 1er mars 1988.

Or, à la date du 1er mars 1988, le délai d'un mois prescrit par le paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel pour la présentation d'une réclamation était expiré. Etant donné, en effet, que la décision attaquée avait été notifiée le 28 janvier 1988, le dies ad quem tombait le 29 février 1988, et le 1er mars 1988 n'était plus un jour utile, sauf dérogation spéciale accordée par décision du Directeur général en vertu du paragraphe 8 des Statuts. Une telle dérogation n'est pas établie, ni même alléguée. Dès lors, la décision du 25 janvier 1988 était devenue inattaquable et, par voie de conséquence, les moyens de recours internes n'ayant pas été épuisés, la requête s'avère irrecevable.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian

E. Razafindralambo
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 13 août 2003.