

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire Morelli

Jugement No 1614

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par M^{me} Allegra Morelli le 10 avril 1996, la réponse du FIDA du 21 juin, la réplique de la requérante en date du 8 août et la duplique du FIDA du 20 septembre 1996;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. La requérante, ressortissante italienne née en 1936, est entrée au service du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en 1983. Le 18 février 1991, elle a été détachée auprès du FIDA pour une durée de deux ans, en qualité de directeur de la Division de l'information et de la communication, au grade D.1. Son contrat, qui devait expirer le 17 février 1993, fut prolongé de cinq ans, soit jusqu'au 16 février 1998.

Dans un bulletin daté du 5 septembre 1994, le Président du FIDA annonça au personnel son intention de restructurer l'organisation. Le même jour, la requérante s'entretint avec son supérieur hiérarchique, le Président adjoint chargé du Département Politique économique et stratégie de mobilisation de ressources, puis avec le Président, des conséquences qu'aurait la restructuration sur son service. Par memorandum du 21 septembre, elle s'enquit auprès du directeur de la Division du personnel des conséquences de la réorganisation des services sur ses propres fonctions et sur son statut. Le 23 septembre, elle eut un entretien avec le directeur du personnel et le Président adjoint. Les parties sont en désaccord sur la teneur des entretiens des 5 et 23 septembre.

Par lettre du 27 septembre 1994, le directeur du personnel informa la requérante de la suppression de son poste dans le cadre de la réorganisation et de la cessation consécutive de son engagement à compter du 1^{er} octobre 1994. Par lettre du 31 octobre, elle présenta une réclamation contre cette décision au Président, qui la confirma par lettre du 6 décembre 1994. Le 3 février 1995, elle fit appel devant la Commission paritaire de recours.

Dans son avis adressé au Président le 10 janvier 1996, la Commission, estimant que le FIDA n'avait pas respecté l'article 5.7.11 b) du Manuel relatif aux politiques de personnel -- disposition qui porte sur la réaffectation du fonctionnaire dont le poste a été supprimé --, recommanda soit de maintenir la requérante en service jusqu'au 16 février 1998, soit de mettre un terme à son engagement dans le respect des règles. La Commission considéra en outre que la requérante avait droit à une réparation du préjudice subi en sus et au-delà de ce qui aurait dû lui être versé au titre de sa cessation de service. Elle recommanda également de déterminer le montant de cette réparation par accord avec la requérante, en tenant compte du fait que celle-ci avait été titulaire d'un contrat ne devant expirer qu'en février 1998.

Par lettre du 5 février 1996, le directeur du personnel proposa à la requérante, au nom du Président, une séparation négociée incluant une indemnité de cessation de service égale à 21,63 mois de salaire de base. Par lettre du 8 février, la requérante rejeta l'offre comme étant trop éloignée de ce que la Commission avait recommandé. Les négociations n'ayant pas abouti, elle a saisi le Tribunal de la présente requête, dirigée contre la décision du 5 février 1996.

B. La requérante, étant la seule fonctionnaire du FIDA licenciée en raison de la restructuration alors même que ses états de service ont toujours été excellents, invoque le caractère fictif de la suppression de son poste. Le FIDA a commis un détournement de procédure en saisissant l'occasion que lui offrait la restructuration de ses services pour mettre fin à son engagement.

La requérante allègue la violation de l'article 5.7.11 b) du Manuel ainsi que du principe général de droit prescrivant

la réaffectation prioritaire de tout fonctionnaire dont le poste a été supprimé. En effet, le FIDA n'a fait état d'aucune tentative de réaffecter la requérante, sauf devant la Commission de recours, à laquelle il a présenté des pièces dont il avait jusqu'alors caché l'existence à la requérante, en violation du principe du contradictoire.

La requérante soutient enfin que l'organisation, en omettant de respecter sa dignité, lui a causé un tort excessif et un grave préjudice moral.

Elle demande l'annulation de la décision attaquée; l'octroi au titre du préjudice matériel subi d'une somme conforme aux recommandations de la Commission, et qui tiendrait dûment compte de ses pertes en matière de droits à pension; la réparation du préjudice moral subi; ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, le FIDA soutient que la suppression du poste de la requérante n'était pas fictive, les fonctions de l'ancienne Division de l'information et de la communication n'ayant pas subsisté. Il affirme que la restructuration de ses services était fondée et nie avoir commis un détournement de procédure.

La candidature de la requérante à d'autres postes vacants a été examinée par un comité constitué pour concourir à la réorganisation du FIDA. Mais ce comité a conclu que les qualifications de la requérante, à savoir un diplôme en psychologie et en aide sociale, ainsi que son expérience professionnelle ne répondaient pas aux exigences de ces postes. La priorité de réaffectation a bien été accordée à la requérante, qui n'était toutefois en mesure de remplir convenablement aucun poste vacant.

Le FIDA reconnaît ne pas avoir, au départ, estimé nécessaire d'appliquer à la requérante les procédures prévues pour le personnel en surnombre. Il aurait dû, ensuite, examiner de manière plus formelle les possibilités de la réaffecter. C'est pour remédier à ces manquements qu'il lui a versé son traitement pendant six mois, soit jusqu'au 31 mars 1995 (au lieu des trois mois prescrits à titre de préavis), et lui a offert une réparation en sus de l'indemnité de licenciement.

Le FIDA nie par ailleurs avoir causé un tort excessif à la requérante ou porté atteinte à sa dignité.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens et insiste sur les violations du principe du contradictoire. Elle soutient que le FIDA aurait pu, comme il l'a fait pour deux autres directeurs, la réaffecter à un poste dont la description des tâches n'avait pas encore été établie et qui ne nécessitait donc aucune compétence particulière.

E. Dans sa duplique, le FIDA nie avoir violé le principe du contradictoire. Il admet que le poste de la requérante n'a pas été aboli mais gelé, et indique qu'il s'agit d'une pratique courante au sein du système des Nations Unies. Il soutient que les deux directeurs auxquels la requérante fait référence possédaient des qualifications et une expérience beaucoup plus utiles que les siennes, et étaient donc plus à même d'assurer d'autres emplois au sein de l'organisation.

CONSIDÈRE :

1. La requérante était au service de l'UNICEF lorsqu'elle a été détachée le 18 février 1991 auprès du FIDA pour une durée de deux ans, en qualité de directeur de la Division de l'information et de la communication, au grade D.1. Le 27 octobre 1992, son contrat, qui devait expirer le 17 février 1993, fut prolongé de cinq ans par le Fonds, soit jusqu'au 16 février 1998.

2. Le 5 septembre 1994, le Président du Fonds a annoncé la mise en route d'un programme de restructuration qui devait prendre effet au 1^{er} octobre 1994. Le 5 septembre également, il a convoqué la requérante pour un entretien au cours duquel il l'aurait, aux dires du Fonds, informée de la suppression de sa division. Le 21 septembre, elle a écrit un mémorandum au directeur de la Division du personnel pour s'enquérir des conséquences pour ses propres fonctions et statut. Le 23, son supérieur hiérarchique, le Président adjoint chargé du Département Politique économique et stratégie de mobilisation de ressources, et le directeur du personnel lui ont donné verbalement des éclaircissements sur sa situation contractuelle. Par une lettre du 27, en réponse à son mémorandum du 21, le directeur du personnel lui a fait savoir que son poste devait être aboli et que, comme elle l'avait appris le 23 de lui-même et du Président adjoint, plusieurs mesures pouvaient être envisagées en pareil cas; il lui a en même temps donné le préavis réglementaire de cessation d'emploi avec effet au 1^{er} octobre 1994. Enfin, par une lettre également du 27, la requérante a sollicité l'intervention du Président; mais celui-ci lui a répondu le 24 octobre qu'il approuvait la décision.

2. La requérante a formé, le 31 octobre 1994, une réclamation à l'encontre de la décision mettant fin à son contrat. Le Président lui a répondu encore une fois le 6 décembre qu'il confirmait cette décision. La Commission paritaire de recours, saisie alors d'un recours de la requérante, a rendu, le 10 janvier 1996, un avis en sa faveur. Le 5 février 1996, le directeur du personnel a adressé à la requérante une proposition consistant en une réparation additionnelle. Mais elle a refusé cette offre et, estimant qu'aucune décision n'avait suivi celle du 5 février 1996, a déféré celle-ci au Tribunal par la présente requête.

3. La structure d'une organisation devant se transformer en même temps que changent les circonstances, les modifications peuvent entraîner la suppression de postes. Car, même si cela n'est pas expressément prévu, une organisation n'est pas tenue de conserver les moyens d'action qu'elle a adoptés à telle ou telle époque. Certes, le Tribunal, ne pouvant substituer son évaluation à celle de l'administration en cas de réorganisation inspirée par un souci d'économie ou d'efficacité, doit s'abstenir d'apprécier la politique fixée dans ce domaine par l'organisation. Toutefois, il a le devoir de contrôler les mesures individuelles -- telles que les suppressions de postes --, prises en application de cette politique. C'est ainsi qu'il détermine si une telle mesure est affectée d'un vice de nature à entraîner l'annulation, par exemple la violation d'une règle de forme ou de procédure, l'erreur de fait ou de droit, ou le détournement de pouvoir.

4. Le Tribunal s'attachera essentiellement en l'espèce à examiner les moyens tirés par la requérante de l'irrégularité de la procédure qui a abouti à la suppression de son poste. Elle avance deux moyens de ce chef : d'une part, le caractère fictif de cette mesure, d'autre part, la violation de l'obligation de réaffectation prioritaire.

5. Sur le premier point, elle fait valoir que la suppression de son poste n'a été portée à sa connaissance ni au cours des entrevues avec le Président adjoint et le Président ni dans les réponses de l'organisation défenderesse à ses demandes écrites. Or ses allégations ne résistent pas à l'examen. Il n'est en effet que de se reporter à la lettre de l'administration en date du 27 septembre 1994 pour constater qu'à partir de cette date la requérante ne pouvait éprouver aucune incertitude quant à l'abolition de son poste puisque cette lettre l'annonçait expressément et lui donnait le préavis de licenciement comme conséquence directe de cette mesure. Il est par ailleurs difficile d'admettre que la requérante, qui reconnaît dans sa lettre du 27 septembre 1994 avoir été informée verbalement le 5 septembre 1994 de la suppression de la Division de l'information et de la communication, n'en ait pas déduit l'abolition de son poste de directeur de cette division. Qui plus est, elle fait observer dans la même lettre que son poste a été retiré de l'organigramme. Son grief est donc sur ce point sans consistance.

6. Son allégation selon laquelle la suppression de son poste était fictive ne saurait davantage être retenue. Il résulte, en effet, du dossier qu'à la suite de la restructuration le département auquel était rattaché la Division de l'information et de la communication a vu la fusion de celle-ci avec ses deux autres divisions pour n'en faire qu'une seule. Or la disparition des trois divisions entraînait nécessairement la suppression des postes de leurs trois directeurs, y compris celui de la requérante. Celle-ci ne peut contester la réalité du remaniement du département ou de la suppression des trois divisions le composant.

7. Les autres arguments soulevés de ce chef par la requête ne peuvent, pour manque de pertinence, être pris en considération. La procédure de suppression de poste se fondait sur des critères objectifs tenant aux intérêts du service. Certes, la requérante a été la seule fonctionnaire à être licenciée, elle pouvait se prévaloir d'états de service excellents et les agents placés sous ses ordres ont été maintenus en fonction. Ces faits ne sont toutefois pas de nature à affecter la régularité de la procédure. En définitive, le Tribunal ne peut que partager l'opinion de la Commission paritaire de recours sur l'inanité de l'allégation du caractère fictif de la suppression du poste de la requérante.

8. La requérante reproche ensuite à l'organisation d'avoir fait fi de l'obligation d'accorder la priorité à sa réaffectation prioritaire, obligation que prescrivait l'article 5.7.11 b) du Manuel relatif aux politiques de personnel ainsi conçu :

... lorsqu'un poste n'est plus nécessaire, pour quelque raison que ce soit, le membre du personnel se voit donner un préavis et, durant ce préavis, le Fonds doit essayer de réaffecter le fonctionnaire.⁽¹⁾

En effet, cette règle -- prétend la requérante -- ne ferait que consacrer un principe général dont le Tribunal a fait application à maintes reprises, notamment dans ses jugements 133 (affaire Hermann) au considérant 5, 1231 (affaire Richard) au considérant 25 et 1487 (affaire Bouchelaghem) au considérant 8. A l'appui de ce moyen, la requérante soutient que : 1) la défenderesse ne se serait pas accordé le temps prévu par l'article précité du Manuel

pour essayer de lui retrouver un emploi; 2) elle n'aurait pas fait état de recherches menées à cet effet; 3) elle aurait fait preuve de mauvaise

foi en adressant a posteriori à la Commission paritaire de recours de prétendues preuves de tentatives de réaffectation.

9. A sa décharge, la défenderesse tire argument du délai supplémentaire de six mois accordé à la requérante et permettant de voir si un poste lui convenant était disponible. Elle prétend lui avoir bien accordé la priorité de réaffectation, ayant examiné sa candidature aux deux seuls postes classés au grade D.1 à pourvoir à l'époque, mais fait valoir que la requérante n'aurait été en mesure de remplir convenablement aucun de ces postes.

10. Les affirmations de la défenderesse ne trouvent appui dans aucun élément du dossier. Force est, en effet, d'estimer que, si elle avait consenti des efforts pour examiner la candidature de la requérante aux postes vacants, elle lui en aurait fait état dans ses lettres du 27 septembre et du 24 octobre 1994. Quant au délai supplémentaire de six mois, rien n'établit qu'il devait servir à permettre la réaffectation de la requérante. Bien au contraire, il a été accordé en raison du fait que l'organisation a, selon ses propres termes, présumé que celle-ci avait l'intention de retourner à l'UNICEF et que le délai devait lui permettre cette réintégration. De l'aveu même du FIDA, il aurait dû, après l'échec de la tentative présumée de la requérante de rejoindre l'UNICEF, réexaminer de manière plus formelle la possibilité de sa réaffectation. Cela revient à reconnaître qu'aucun effort sérieux n'a été fourni en vue de réaffecter la requérante après le délai de préavis, et encore moins, comme le prescrit la disposition réglementaire ci-dessus visée, pendant ce délai. D'ailleurs, la défenderesse admet implicitement la méconnaissance de l'obligation qui lui incombait à cet égard en s'efforçant d'y remédier moyennant le versement d'une indemnité additionnelle. Il ressort de ce qui précède que le moyen invoqué de ce chef s'avère fondé et suffit à lui seul à justifier l'annulation de la décision attaquée.

11. Le Tribunal examinera, enfin, les critiques dirigées par la requérante contre l'organisation pour n'avoir pas respecté sa dignité et lui avoir causé un tort excessif, car cette question porte sur le bien-fondé de ses conclusions en réparation du grave préjudice moral qu'elle aurait subi. Selon la jurisprudence, il ne suffit pas, pour prétendre à une indemnité pour tort moral, que le fonctionnaire fasse l'objet d'une décision illégale. Encore faut-il que la décision revête un caractère humiliant (voir le jugement 1131 (affaire Louis) au considérant 9), ou que l'agent ait été

sérieusement blessé dans ses sentiments (voir le jugement 447 (affaire Quiñones) au considérant 11).

12. En l'espèce, la décision attaquée doit être annulée en raison d'un vice exempt de toute intention de nuire. En effet, contrairement aux allégations de la requérante, la décision d'abolir son poste procède de l'application de critères objectifs qui sont étrangers à sa personnalité et à ses états de service, et qui n'ont pu porter atteinte ni à son intégrité ni à sa dignité. De plus, ses supérieurs hiérarchiques n'ont pas manqué de l'entretenir, verbalement et par écrit, de l'évolution de la procédure de restructuration et de la situation de son emploi. Ce comportement traduit le souci de la préparer aux conséquences de l'opération sur ses fonctions et peut difficilement être dû à la mauvaise foi. Le Tribunal en conclut que la réalité d'un tort inutile et excessif n'est pas établie.

13. Il en va autrement du préjudice matériel dont le principe est d'ailleurs accepté implicitement, comme on l'a vu, par la défenderesse. La requérante a droit de ce chef, en plus des indemnités qui ont déjà fait l'objet d'une proposition de réparation additionnelle faite par l'organisation, à une indemnité correspondant à l'équivalent de six mois de traitement. Elle devra, en outre, obtenir remboursement de ses dépens à hauteur de 3 000 dollars des Etats-Unis.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Fonds paiera à la requérante, en réparation du préjudice matériel subi, les indemnités énoncées au considérant 13 ci-dessus.

2. Il lui versera, en outre, la somme de 3 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

3. Pour le surplus, les conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

William Douglas
Michel Gentot
E. Razafindralambo
A.B. Gardner

1. Traduction du greffe