

TRENTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ZIMMER

Jugement No 327

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par la dame Zimmer, Régine Mauricette, le 18 octobre 1976, la réponse de l'Organisation, en date du 10 janvier 1977, la réplique de la requérante, en date du 3 février 1977, et la duplique de l'Organisation, en date du 25 février 1977;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les dispositions 104.6 et 111.1 du Règlement du personnel et les Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Employée à l'Economat de l'UNESCO (ECU) en tant qu'employée contractuelle n'ayant pas la qualité de membre du personnel de l'Organisation, la dame Zimmer a occupé ce poste du 11 janvier 1967 au 6 octobre 1972; elle s'y trouvait au bénéfice d'un contrat de travail et était régie par un règlement d'établissement; le contrat stipulait que le Statut et le Règlement du personnel de l'UNESCO ne lui étaient pas applicables; de son côté, le règlement d'établissement précisait que l'intéressée était soumise au droit français du travail. Par décision du Conseil de gestion de l'Economat, l'emploi occupé par la requérante ainsi que celui de deux autres employées, ont été supprimés à compter du 6 octobre 1972; la requérante a alors touché l'indemnité de licenciement prévue par le droit français du travail de même que trois mois de salaire en lieu et place du préavis auquel elle avait droit en vertu de son contrat de travail.

B. Le 13 novembre 1972, la dame Zimmer est entrée au service de l'Organisation proprement dite en qualité, cette fois, de membre du personnel régi par le Statut et Règlement du personnel; elle a été mise au bénéfice d'un contrat d'un an au grade G.1, échelon 1; cet engagement a été renouvelé, pour la première et la dernière fois, pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 12 novembre 1975, date à laquelle l'engagement de durée définie a pris fin et à laquelle la requérante a quitté le service de l'Organisation.

C. Affectée à la Division des abonnements, au Bureau des documents et publications, la dame Zimmer, en janvier 1974, a demandé à être transférée à un autre poste en faisant valoir que son travail (utilisation de machines "addressograph" et "graphotype") lui occasionnait des troubles auditifs, troubles confirmés par les médecins. Hormis une affectation temporaire dans un autre service, l'Organisation déclare qu'il n'a pas été possible de trouver un poste où l'intéressée pourrait être transférée utilement; elle est donc restée dans son ancien poste où, d'après l'Organisation, sa place de travail a été déplacée jusqu'à un endroit aussi éloigné que possible du local où se trouvaient les machines; selon l'Organisation, "l'utilité des services de la requérante pour l'unité à laquelle elle était affectée en fut en conséquence considérablement réduite". Dans l'impossibilité de trouver un autre poste à la requérante - en raison, notamment, d'après l'Organisation, de son manque de qualifications professionnelles -, le Directeur du personnel a décidé de ne pas renouveler le contrat de l'intéressée à son échéance, ce dont la dame Zimmer a été avisée le 23 octobre 1975.

D. "Mme Zimmer - déclare l'UNESCO - n'a pas contesté cette décision de non-renouvellement, qui, aux yeux de l'Organisation, était la seule décision susceptible de l'être au sens du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel. Elle a toutefois présenté une demande d'audience devant le Conseil d'appel le 18 novembre et une requête détaillée le 17 décembre 1975. Le Conseil d'appel, tout en constatant les erreurs de la requérante et les irrégularités de la 'contestation', a cependant, contre l'avis de l'Organisation, déclaré la requête recevable. Sur le fond, le Conseil d'appel a recommandé que le recours contre la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante à son expiration le 12 novembre 1975 soit rejeté." Tout en réservant sa position sur la question de la recevabilité en ce qui concerne le non-renouvellement de l'engagement, le Directeur général a accepté la recommandation du Conseil d'appel, ce dont il a avisé la requérante par une lettre du 27 juillet 1976. C'est contre la décision contenue dans cette

lettre que la dame Zimmer se pourvoit devant le Tribunal de céans.

E. Dans sa requête, la dame Zimmer semble attribuer le non-renouvellement de son contrat (qu'elle qualifie de licenciement) partiellement à des notes professionnelles "spéciales" dont elle nie l'exactitude; pour contester la mesure dont elle a été l'objet, la requérante fait également état de son ancienneté d'emploi, ayant travaillé neuf ans "sous le même employeur", et estime que, dans ces conditions, on ne saurait parler "d'engagement de durée limitée". Elle conclut à ce qu'il plaise au Tribunal : a) de se prononcer sur le bien-fondé de la décision de non-renouvellement du contrat de la requérante; b) d'attribuer à la requérante, à titre d'indemnités pour tous les préjudices subis à la suite de son licenciement, une somme équivalente à dix années de salaire, y compris les indemnités et la contribution au fonds de pension.

F. Dans ses observations, l'Organisation maintient, comme elle l'avait fait devant le Conseil d'appel, que le recours interne formé par la requérante n'était pas recevable pour non-application de la procédure; elle estime donc "que la première question que le Tribunal sera appelé à examiner est celle de savoir si c'est à bon droit que le Conseil d'appel a considéré comme recevable le recours formé devant lui par la requérante"; dans la mesure où la requête dont le Tribunal est actuellement saisi, poursuit l'Organisation, tend à faire décider si le recours introduit devant le Conseil d'appel était recevable ou non, ladite requête est recevable devant le Tribunal; par contre, dans la mesure où la requête portée devant le Tribunal tend à faire examiner la substance même du litige, à savoir le bien-fondé de la décision administrative dont la requérante a fait l'objet, l'Organisation la considère comme irrecevable devant le Tribunal; elle émet à cet égard l'opinion que "toute autre interprétation ne pourrait conduire qu'à des abus incompatibles non seulement avec les exigences d'une bonne administration, mais également avec celles de l'exercice régulier du pouvoir judiciaire".

G. Sur le fond - et uniquement sous le bénéfice de ce qu'elle a exposé en ce qui concerne la recevabilité -, l'Organisation fait valoir que la requérante n'est pas fondée à contester la décision de non-renouvellement en se fondant sur ses notes professionnelles "qui doivent être considérées comme ayant été acceptées par la requérante dès lors que ces notes ne sont pas elles-mêmes contestées devant le Tribunal de céans"; l'Organisation ajoute que, d'ailleurs, ayant été contestées sur le plan interne, les notes en question ont été jugées comme ne devant pas être annulées tant par le Comité consultatif du cadre de service et de bureau que par le Conseil d'appel.

H. L'Organisation rappelle ensuite que le contrat de travail de la requérante à l'Economat était régi par un contrat, un règlement d'établissement et le droit français du travail, à l'exclusion expresse du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO et que, après avoir été licenciée de l'Economat le 6 octobre 1972, elle a été engagée le 12 novembre de la même année comme membre du personnel régi par le Statut et Règlement et qu'il n'a pas été tenu compte du contrat de travail antérieur; quant au contrat d'engagement offert à l'intéressée le 26 octobre 1972 et accepté par elle, poursuit l'Organisation, il avait pour objet un engagement de durée bien délimitée dans le temps, à savoir une année, et la lettre ne faisait aucune allusion à des services antérieurs, à une continuité de service ou à un transfert sous quelque forme que ce soit; l'Organisation ajoute que, contrairement à ce que laisse entendre la dame Zimmer, il n'a pas été davantage fait de promesse verbale par le directeur du Bureau du personnel en novembre 1972 et il n'y a eu à ce sujet ni "négociation", ni "entente amiable", ni "réintégration", ni "transfert", ni de contrat "considéré comme une prolongation de celui de l'ECU". L'Organisation déclare que l'engagement de durée déterminée dont la dame Zimmer était titulaire est défini dans la disposition 104.6 du Règlement du personnel comme "un engagement pour une période continue d'un an au moins se terminant à une date indiquée dans la lettre d'engagement", cette disposition précisant en outre : "un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité". L'Organisation affirme enfin que la décision de non-renouvellement du contrat de l'intéressée (qui avait déjà été prolongé de deux ans) n'est entachée d'aucun des vices que le Tribunal peut censurer dans le cadre de son pouvoir restreint.

I. L'Organisation conclut à ce qu'il plaise au Tribunal : de déclarer la requête recevable en tant qu'elle porte sur la recevabilité du recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO et irrecevable au surplus; de déclarer que le recours formé devant le Conseil d'appel était irrégulier quant à la procédure suivie, et par suite irrecevable, ou, au cas où la requête serait déclarée recevable, la rejeter comme mal fondée dans tous ses chefs.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité :

1. Selon l'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable qu'après l'épuisement des voies de recours internes. En vertu de cette disposition, il appartient au Tribunal d'examiner si le requérant a agi régulièrement auprès des organes internes auxquels il devait s'adresser. Ainsi, un requérant peut faire valoir utilement que les organes internes ont refusé à tort de se saisir d'une demande formée devant eux et qu'en conséquence, la requête soumise au Tribunal est recevable. Pour sa part, une organisation peut soutenir avec succès que les organes internes sont entrés en matière indûment sur une demande du requérant et que, dès lors, la requête présentée au Tribunal est irrecevable.

Dans la mesure où le Tribunal statue sur ces moyens, il n'admet pas la recevabilité de la requête elle-même, comme paraît le croire l'organisation défenderesse. Il se borne bien plutôt à trancher une question préjudicielle dont dépend la recevabilité de la requête.

2. Dans le cas particulier, contrairement à l'opinion de l'Organisation, la requérante a porté sa réclamation régulièrement devant le Conseil d'appel, organe de recours interne. Elle a donc satisfait à l'exigence de l'épuisement des voies de droit internes.

En effet, le 14 octobre 1975, un administrateur du personnel rappelait à la requérante la date d'expiration de son engagement, soit le 12 novembre; après avoir soulevé des questions d'assurance, il invitait la requérante à faire signer une "formule de cessation de service". Le 21 octobre, la requérante priait le Directeur général d'annuler la décision de mettre fin à l'engagement dont elle bénéficiait. Le 23 octobre, le directeur du Bureau du personnel avisa la requérante du non-renouvellement de ses rapports de service; il précisait que seule sa lettre, à l'exclusion de celle du 14 octobre, était sujette à appel. Le 3 novembre, la requérante contestait auprès du Directeur général la décision du 23 octobre, en demandant que celle-ci "ne prenne éventuellement effet qu'après la décision du Conseil d'appel". Le 4 novembre, elle s'adressait de nouveau au Directeur général pour annuler la lettre du 3 novembre et maintenir celle du 21 octobre. Sur quoi, le 14 novembre, elle sollicitait des explications sur le commencement du délai de recours, puis, le 15 novembre, elle saisissait le Conseil d'appel. Enfin, le 24 novembre, le directeur du Bureau du personnel confirmait sa lettre du 23 octobre.

Ainsi qu'il ressort de cette lettre, c'est depuis le 23 octobre que courait le délai de quinze jours ouvrables dans lequel, selon le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, la requérante devait s'opposer au refus de renouveler son engagement. La protestation soumise au Directeur général le 3 novembre respectait donc le délai statutaire. Certes, le 4 novembre, la requérante annulait sa lettre de la veille. Toutefois, si les motifs de cette démarche n'apparaissent pas clairement, il n'en est pas moins vrai que, le 4 novembre, la requérante a expressément repris sa demande du 21 octobre, manifestant derechef l'intention d'obtenir une décision du Directeur général. Dès lors, le Directeur général n'ayant pas statué, la requérante disposait, conformément au paragraphe 8 des Statuts du Conseil d'appel, d'un nouveau délai de quinze jours ouvrables pour intervenir auprès de cet organe, ce qu'elle a fait le 15 novembre, soit en temps utile. Il s'ensuit qu'elle a effectivement épuisé les voies de recours internes et qu'en conséquence, les autres conditions de recevabilité de la requête étant remplies, le Tribunal doit entrer en matière

Sur le fond

3. La requérante fait valoir principalement qu'elle avait travaillé à l'économat de l'Organisation du 15 juin 1966 au 6 octobre 1972, qu'elle bénéficiait alors d'un contrat d'une durée indéterminée et que son engagement comme membre du personnel, fixé d'abord pour un an à partir du 13 novembre 1972, puis renouvelé pour deux ans, n'était que la prolongation du premier emploi. Aussi allègue-t-elle, au moins implicitement, qu'elle continuait de jouir d'un contrat d'une durée indéterminée comme membre du personnel, c'est-à-dire que la décision de ne pas renouveler les rapports de service se caractérisait en réalité comme un licenciement.

Cette argumentation ne se concilie pas avec les éléments du dossier. L'emploi de la requérante à l'économat et son engagement à titre de membre du personnel sont des actes de nature différent. Sans doute, dans l'une et l'autre fonction, avait-elle le même employeur. Cependant, jusqu'au 6 octobre 1972, elle était soumise non pas au Statut et Règlement du personnel de l'Organisation, mais à un règlement d'établissement; elle avait alors la qualité d'agent "contractuel". En revanche, à partir du 13 novembre 1972, elle est devenue fonctionnaire de l'Organisation à proprement parler, ce qui signifie qu'elle était régie par le Statut et Règlement du personnel. Dans ces conditions, le second engagement doit être considéré non pas comme la simple prolongation du premier emploi, mais comme un engagement indépendant, d'une durée déterminée. Autrement dit, c'est la question de son renouvellement qui se pose, au lieu de celle d'un licenciement.

Les déclarations émises par le secrétaire syndical qui représentait la requérante lors de son changement de fonction ne suffisent pas à infirmer cette conclusion. Non seulement elles sont démenties par le fonctionnaire qui occupait alors le poste de directeur du Bureau du personnel, mais elles n'ont aucun point d'appui dans les autres pièces du dossier.

4. En tant qu'elle relève du pouvoir d'appréciation, la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes.

En particulier, selon ses notes professionnelles, telles qu'elles ont été établies pour la période de 1973 à 1974, la requérante n'a pas toujours fait preuve de la conscience professionnelle exigée d'un agent de l'Organisation, elle manque d'esprit de coopération et elle ne fournit pas les prestations attendues d'elle, sans compter que son attitude assez négative ne facilite pas le fonctionnement du service auquel elle appartenait. Il se justifie d'autant plus de se fonder sur ces appréciations péjoratives qu'après les avoir contestées en vain devant le Comité consultatif du cadre de service et de bureau, puis auprès du Conseil d'appel, la requérante a renoncé à en invoquer l'inexactitude dans la requête adressée au Tribunal. Dès lors, la requérante ne soulève aucun grief susceptible d'être retenu par le Tribunal dans le cadre de son contrôle restreint.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 21 novembre 1977.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet