

## QUARANTE-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire O'CONNELL

#### Jugement No 469

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par la dame O'Connell, Maria Isabel, en date du 26 novembre 1980, la réponse de l'organisation défenderesse, datée du 23 février 1981, la réplique de la requérante du 1er avril et la duplique de l'Organisation datée du 25 mai 1981;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions 1040, 1050, 1230 et 1240 du Règlement du personnel de la PAHO;

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. La requérante, qui est de nationalité argentine, est entrée au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, le 15 novembre 1971, au Centre panaméricain des zoonoses (CEPANZO) en Argentine. Elle avait un contrat d'un an, qui a été renouvelé d'année en année, puis prolongé jusqu'au 30 novembre 1978. Elle occupait le poste 3707 d'assistante administrative auxiliaire au grade G.6. Dans une note adressée au siège le 10 octobre 1978, dont copie a été remise à la requérante, le Directeur du CEPANZO a donné son accord à des propositions formulées par le supérieur immédiat de la requérante en vue de modifier les attributions afférentes au poste 3707, pour en faire un poste de "secrétaire bilingue", et de le ramener au grade G.5, de manière à mieux utiliser les ressources. Il suggérait d'"envisager" la possibilité de nommer la requérante audit poste après approbation de la modification des tâches et, entre-temps, de prolonger sa nomination jusqu'au 31 janvier 1979. Le 30 octobre 1978, la requérante a écrit au Directeur du CEPANZO pour lui dire qu'en fait le poste 3707 était supprimé et qu'un nouveau portant le même numéro, était créé, que si le poste était en réalité le même, il n'était pas nécessaire de poser sa candidature, que les nouvelles tâches proposées ne répondaient pas à ses qualifications et qu'elles n'avaient aucune relation avec celles qu'elle avait accomplies de manière satisfaisante pendant près de sept ans. A la suite d'un nouvel échange de correspondance entre le CEPANZO et le siège, il fut décidé le 21 novembre 1978 de supprimer le poste 3707 à compter du 31 janvier 1979 et d'établir un poste de secrétaire bilingue, de grade G.5 et portant le numéro 5275, à partir du 1er février 1979. Le 28 novembre - deux jours avant l'expiration du contrat -, le supérieur de la requérante l'a informée que son engagement était prolongé au 31 janvier 1979. Le même jour, elle écrivit au Directeur pour lui demander quand la prolongation avait été approuvée, en vertu de quelle disposition elle avait été accordée, pourquoi son poste devait être supprimé et pourquoi son engagement devait prendre fin le 31 janvier 1979. Dans un mémorandum en date du 30 novembre, le Directeur a répondu notamment qu'il avait recommandé une prolongation le 10 octobre et que, si la requérante déclinait la proposition, il la priait de le faire par écrit. Sur ces entrefaites, la requérante a saisi le Comité d'enquête et d'appel de la zone VI, à laquelle le CEPANZO appartient. Le 5 janvier 1979, son engagement a été prolongé jusqu'au 15 février 1979. Le représentant de la zone VI ayant rejeté son appel le 14 septembre 1979, elle recourut le 9 novembre 1979 au Comité d'enquête et d'appel du siège, en vertu de la disposition 1230.8.5 du Règlement du personnel. Dans son rapport en date du 3 juillet 1980, le comité du siège constatait que l'administration avait créé des conditions telles que la disposition 1050 du Règlement du personnel(\*) était applicable, que l'administration avait décidé au contraire d'appliquer la disposition 1040 du Règlement (cessation automatique de l'engagement à l'expiration du contrat), que le représentant de la zone VI n'avait pas pris en considération tous les faits, que sa décision devait donc être annulée et que la requérante devait bénéficier de la réparation prévue à la disposition 1050 du Règlement du personnel. (\*La disposition 1050 a la teneur suivante : "1. L'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé ... 4. Un membre du personnel dont l'engagement est résilié en application du présent article reçoit une indemnité..."). Par

une lettre datée du 25 août 1980, que la requérante déclare avoir reçue le 8 septembre, le Directeur de la PAHO informait l'intéressée qu'à son avis l'Organisation ne lui devait pas l'indemnité prévue par la disposition 1050 du Règlement du personnel. Cette lettre constitue la décision définitive que la requérante attaque devant le Tribunal de céans.

B. Selon la requérante, il appert qu'elle avait un engagement temporaire qui devait arriver à expiration le 30 novembre 1978, que son contrat avait été prolongé au 15 février 1979 et que son poste a été supprimé le 31 janvier 1979. La disposition 1040 du Règlement du personnel n'est donc pas applicable puisque le poste a été supprimé avant l'expiration de l'engagement. C'est la disposition 1050 qui est pertinente, en vertu de laquelle elle a droit à une indemnité qui, conformément aux critères énoncés à la disposition 1050.4 du Règlement du personnel, doit être l'équivalent de cinq mois de traitement. L'administration déclare n'avoir prolongé l'engagement jusqu'au 15 février que pour donner effet à la disposition 1040 du Règlement du personnel, mais elle a entre-temps supprimé le poste de la requérante. Celle-ci soutient que les mesures prises par l'administration n'étaient qu'"une tentative mal camouflée de la punir à cause de ses activités à l'association du personnel" et qu'elles établissent la preuve d'une "partialité manifestée à son détriment" en violation de la disposition 1230.1.1 du Règlement du personnel. Même si son poste était supprimé, le CEPANZO avait toujours besoin de ses services. La vacance d'un poste de secrétaire bilingue avait été publiée dans le Buenos Aires Herald le 12 juillet 1979, et la PAHO s'était ingéniée à la cacher à la requérante alors que celle-ci s'évertuait à ce moment à trouver un nouvel emploi. C'est dire que la raison avancée pour la suppression du poste est inadmissible et la requérante prie donc le Tribunal : a) d'annuler la décision du Directeur en date du 25 août 1980; b) d'ordonner à la PAHO de lui verser, en vertu de la disposition 1050 du Règlement du personnel, une indemnité équivalant à cinq mois de traitement; c) d'ordonner sa réintégration en raison de la non-application de la disposition 1230.1.1 du Règlement du personnel; d) d'ordonner (comme il n'est pas probable qu'elle trouve un autre emploi) que lui soit payée une somme égale au traitement qu'elle aurait perçu si l'administration n'avait pas pris sa décision; ou aux lieu et place des conclusions c) et d) - e) de lui accorder une compensation pour la période allant du 15 février 1979 à l'heure actuelle, ainsi qu'une indemnité pour tort moral; f) de condamner l'Organisation au paiement de ses dépens au titre des appels internes et de la présente requête.

C. Dans sa réponse, la PAHO fait observer que lorsqu'un agent engagé pour une durée déterminée occupe un poste qui est supprimé, et qu'il y a coïncidence entre l'expiration de l'engagement et la suppression du poste, elle n'est pas tenue au versement de l'indemnité prescrite à la disposition 1050 du Règlement du personnel. Selon sa décision originelle, signifiée à la requérante le 28 novembre 1978, le contrat n'était pas résilié mais prolongé jusqu'au 31 janvier 1979, étant entendu qu'il n'y aurait plus d'autre prolongation, le poste 3707 étant alors supprimé. Cet arrangement aurait satisfait aux exigences de la disposition 1040 du Règlement du personnel relatives au préavis; mais, ex abundante cautela, la PAHO a accordé un plus long préavis en gardant l'intéressée à son service jusqu'au 15 février. Il n'en demeure pas moins qu'il était mis fin à la relation de travail en raison de l'expiration d'un engagement de durée déterminée, conformément à la disposition 1040 du Règlement du personnel. Si l'Organisation entend réduire l'effectif de ses agents engagés pour une durée déterminée, elle n'a qu'à laisser les contrats arriver à leur terme; sans cela, il n'y aurait guère de sens à recruter des fonctionnaires pour une durée déterminée. Refuser le renouvellement d'un engagement de durée déterminée est une décision relevant du pouvoir d'appréciation, que le Tribunal ne pourra annuler que si elle est entachée de l'un des vices qui autorisent sa censure. Le Directeur du CEPANZO a procédé à une réduction de personnel en supprimant le poste de la requérante et en ne renouvelant pas son engagement. En lui offrant de considérer sa candidature de préférence à d'autres pour le poste nouvellement créé, il a pris des mesures raisonnables pour continuer d'employer la requérante. Or elle a décliné cette offre le 30 octobre 1978 et il est donc difficile de voir comment elle peut inférer de la publication d'un avis de vacance de poste dans la presse que l'Organisation ne voulait pas l'occuper. La PAHO n'était nullement obligée d'appeler l'attention de la requérante sur le poste vacant, analogue à celui qu'elle avait déjà refusé. Elle demande donc au Tribunal de rejeter la requête en tant que mal fondée. Enfin, en ce qui concerne les moyens de la requérante, elle estime que la réintégration ne serait pas indiquée du moment que le personnel du CEPANZO a été réduit de vingt et un postes de la catégorie des services généraux pour faire face à un déficit budgétaire en 1981.

D. Dans sa réplique, la requérante soutient qu'elle était l'une des personnes dont l'administration avait décidé en 1978 de se débarrasser par une "vaste épuration" de tous ceux qui étaient censés manquer de loyauté envers le Directeur de la PAHO. En réalité, si l'administration avait vraiment voulu faire quelque chose pour elle, elle l'aurait informée plus tôt de ses intentions. De plus, alors même que la requérante occupait le poste, l'administration avait déclaré simplement son intention d'"envisager" sa nomination. La dame O'Connell répond ainsi aux principaux arguments de la défenderesse : 1) Contrairement à ce que dit la PAHO, on ne saurait qualifier la suppression de son poste de fin de son engagement en application de la disposition 1040 du Règlement du personnel. En fait, la

suppression du poste et l'expiration du contrat n'ont pas coïncidé, la première ayant eu lieu le 31 janvier et la seconde, le 15 février 1979. De surcroît, même s'il y avait eu coïncidence, l'argument ne serait pas valable. Le Règlement du personnel ne vise pas expressément le cas d'un poste supprimé au moment même où l'engagement de son titulaire se termine. La disposition 1050 du Règlement du personnel a pour objet d'accorder une indemnité au membre du personnel qui perd son emploi sans faute de sa part; en vertu de ce même principe il convient d'accorder réparation au fonctionnaire dont le poste est aboli au moment de son départ car, de toute évidence, c'est lui qui l'aurait occupé s'il n'avait pas été supprimé. 2) Il est faux de dire que la prolongation de l'engagement de la requérante jusqu'au 15 février 1979 n'avait d'autre motif que de respecter le préavis prescrit. Elle avait été informée, le 28 novembre 1978, que son poste serait supprimé au 31 janvier, ce qui donnait déjà soixante-quatre jours de préavis. Le véritable but était de pouvoir compter sur ses services durant exactement la période pendant laquelle on avait besoin d'elle, le poste de secrétaire bilingue n'étant pas encore pourvu. 3) La PAHO ne tentait pas simplement de procéder régulièrement à une réduction d'effectif. La requérante n'a jamais affirmé qu'il n'était pas possible d'y procéder par le non-renouvellement

d'engagements à leur expiration. Dans son cas, il s'agissait non pas d'un non-renouvellement pur et simple, mais bien de l'abolition d'un poste avant l'expiration du contrat. 4) La PAHO n'a pas pris de mesure raisonnable pour offrir à l'intéressée un nouvel emploi. Elle aurait dû l'informer plus tôt de la suppression de son poste, lui offrir le nouveau poste et non pas se contenter de l'inviter à présenter sa candidature et elle aurait dû lui offrir le poste vacant publié dans le Buenos Aires Herald. 5) Contrairement à l'affirmation de la PAHO, la réintégration ne serait pas inappropriée. Le préjudice causé à la requérante par la cessation illicite de son emploi pèse beaucoup plus lourd que tout inconvénient dont la PAHO pourrait souffrir si elle devait trouver les moyens de financer son emploi.

E. Dans sa duplique, la PAHO aborde deux questions : les dispositions prises pour la cessation du travail et l'applicabilité de la procédure de réduction d'effectif. Au sujet de la première, elle relève que le préavis définitif de fin de l'engagement a été signifié le 5 janvier, pour prendre effet le 15 février 1979, ce qui donne une période légèrement supérieure au mois requis par la disposition 1040 du Règlement du personnel. Ce bref dépassement ne peut avoir pour effet de soumettre la cessation de la relation de travail aux règles prévues en cas de réduction du personnel. Il a été clairement dit qu'il était mis fin à l'engagement en raison de la suppression du poste. A propos de la seconde question, les dispositions ayant trait à une réduction de l'effectif ne peuvent pas être appliquées lorsque le contrat se termine à son expiration. Sans cela, les nominations de durée déterminée et les nominations "permanentes" seraient placées sur un pied d'égalité, ce qui viderait de tout sens la distinction faite dans le Règlement entre ces deux catégories. Une indemnité n'est due, en vertu de la disposition 1050 du Règlement du personnel, à des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée que pour la période d'engagement non accomplie. Si le contrat est exécuté jusqu'à son terme, comme c'est le cas en l'espèce, l'indemnité n'est pas due. La PAHO prie donc à nouveau le Tribunal de rejeter la requête.

CONSIDERE :

Sur la demande d'indemnité

1. La requérante réclame l'indemnité prévue à la disposition 1050.4 du Règlement du personnel au motif qu'il a été mis fin à son engagement conformément à la disposition 1050.1 du Règlement du personnel. L'Organisation rejette cette prétention en soutenant qu'elle s'est fondée non pas sur la disposition 1050, mais bien sur la disposition 1040 du Règlement du personnel, laquelle ne prévoit pas d'indemnité. Les éléments suivants de ces dispositions sont pertinents en l'occurrence :

"1040 En l'absence de toute offre et de toute acceptation de prolongation, les engagements temporaires, tant de durée déterminée qu'à court terme, prennent fin automatiquement lors de l'achèvement de la période de service convenue. Cependant, tout membre du personnel, engagé pour une durée déterminée d'une année ou plus, que l'Organisation a décidé de ne pas réengager, reçoit notification de ce fait au moins un mois et, normalement trois mois avant la date d'expiration du contrat.

...

1050.1 L'engagement temporaire d'un membre du personnel nommé à un poste de durée limitée peut être résilié avant la date d'expiration si ce poste est supprimé.

...

1050.4 Un membre du personnel dont l'engagement est résilié en application du présent article reçoit une indemnité conformément au barème suivant ..."

2. En novembre 1971, la requérante avait été nommée au poste 3707, aux termes d'un contrat de durée déterminée d'une année. Par la suite, le contrat a été renouvelé annuellement et, au moment des faits, il devait expirer, à moins de renouvellement, le 30 novembre 1978. Le 28 novembre, soit deux jours avant la date d'expiration, la requérante a été informée que son poste 3707 serait supprimé avec effet à compter du 1er février 1979 et que son contrat serait renouvelé, mais seulement jusqu'au 31 janvier 1979.

3. Le texte de l'article 1040 du Règlement du personnel n'est pas absolument clair et dépourvu d'ambiguïté, car il peut y avoir conflit entre la disposition prévoyant que l'engagement prend fin automatiquement et la nécessité d'une décision de non-renouvellement. Cependant, selon l'interprétation constante du Tribunal, ce texte, de même que des dispositions analogues d'autres organisations, doit être considéré comme exigeant une décision du Directeur général de ne pas renouveler l'engagement (décision sur laquelle le Tribunal n'a qu'un pouvoir d'examen restreint) et sa notification à l'intéressé avant la date prescrite. L'interpréter dans le sens que l'engagement prend fin automatiquement à la date de son expiration, qu'il y ait eu notification ou non, violerait cet article en rendant superflue la disposition relative à la notification et ce serait, de plus, déraisonnable et inéquitable : cela signifierait qu'un membre du personnel qui, comme la requérante, a été pendant sept ans au service de l'Organisation pourrait être licencié sans préavis à la fin de la période. Quel est alors l'effet de l'absence d'un préavis ? Aux yeux du Tribunal, il ne peut y en avoir qu'un seul, à savoir que le contrat est renouvelé implicitement pour une nouvelle période.

4. Par conséquent, la durée fixée pour le contrat de la requérante étant d'une année, du moment qu'à la date limite du 31 octobre (il est inutile d'examiner en l'espèce s'il s'agissait de circonstances exceptionnelles) la requérante n'avait pas reçu une notification de non-renouvellement de son contrat, son engagement était prolongé jusqu'au 30 novembre 1979. L'avis de prolongation jusqu'au 31 janvier 1979, que la requérante n'a jamais accepté, était donc sans effet et il a été mis fin prématurément à son engagement par la suppression de son poste.

5. Il apparaît qu'avant l'entrée en vigueur de la suppression, l'attention de l'Organisation avait été appelée sur le fait qu'un préavis de deux jours pour signifier le non-renouvellement n'était guère compatible avec la disposition 1040 du Règlement du personnel. Aussi l'administration a-t-elle prolongé, le 5 janvier, le contrat de la requérante jusqu'au 15 février, donnant ainsi, dit-elle, plus d'un mois de préavis. Il est difficile de comprendre le motif de cette manoeuvre. Soit un préavis s'imposait pour mettre fin à l'engagement, soit le préavis n'était pas nécessaire. S'il s'imposait, le préavis du 28 novembre n'a pas été donné correctement car il a été communiqué trop tard et, partant, l'engagement n'a pas été résilié. S'il n'était pas nécessaire, l'engagement a pris fin automatiquement le 30 novembre. L'Organisation estime vraisemblablement que la non-notification du préavis en temps opportun empêche la résiliation automatique tout en maintenant le droit, pour l'administration, de donner un préavis d'un mois par la suite, à n'importe quel moment, que les circonstances soient normales ou exceptionnelles. Le Tribunal ne saurait faire sienne cette interprétation des textes.

6. Quelles qu'aient été les intentions de la manoeuvre, celle-ci a conduit la requérante à faire valoir (quand bien même elle n'avait pas accepté la prolongation au 15 février) qu'on ne pouvait plus soutenir, étant donné que la cessation de son engagement n'était pas antérieure à la suppression du poste, qu'elle n'avait pas droit à une indemnité en vertu de la disposition 1050.4 du Règlement du personnel. Cet argument a amené l'Organisation à répondre et c'est là peut-être sa véritable thèse qu'elle avait la possibilité de choisir entre les deux motifs de résilier l'engagement dont elle disposait, celui de la disposition 1040, laquelle ne prévoit pas le versement d'une indemnité, ou celui de la disposition 1050, qui en prévoit une, et qu'elle avait retenu le premier.

7. Certes, la suppression d'un poste ne met pas automatiquement fin à l'engagement de son titulaire et n'appelle donc pas automatiquement le paiement d'une indemnité en vertu de la disposition 1050.4. Cela donne-t-il à l'Organisation la latitude de résilier le contrat en application d'une autre disposition ? En l'espèce, il n'est pas nécessaire que le Tribunal réponde à cette question. L'engagement de la requérante ayant été renouvelé jusqu'au 30 novembre 1979, la communication du 5 janvier qui prolongeait le contrat jusqu'au 15 février était sans effet. Par conséquent, la résiliation ne peut se justifier qu'en vertu de la disposition 1050.4. Mais indépendamment de cette considération, il ne faut pas assumer que l'Organisation aurait pu user à bon droit de son pouvoir de ne pas renouveler l'engagement en vertu de la disposition 1040 pour prolonger le contrat durant une période juste assez longue pour aller au-delà de la date de suppression du poste, dans le seul dessein d'éviter d'avoir à payer une indemnité aux termes de la disposition 1050. C'est une question qui est traitée dans le dossier, mais sur laquelle il

est inutile que le Tribunal se prononce en l'espèce.

Sur la demande de réintégration

8. La requérante demande sa réintégration ou une réparation en tenant lieu, du fait que la suppression du poste 3707 a été provoquée par de la partialité à son détriment, qu'elle aurait dû être choisie pour occuper le poste 5275 créé pour remplacer l'ancien, ou que ces motifs devraient tous deux être pris en considération. Cette conclusion n'a pas été soumise au Comité d'enquête et d'appel du siège, qui avait recommandé qu'une indemnité soit accordée à la requérante et que l'administration lui rembourse ses dépens. Le rejet de cette recommandation par le Directeur, le 25 août 1980, constitue la décision entreprise. L'Organisation ne conclut pas à l'irrecevabilité de la demande de réintégration. Néanmoins, ce moyen ne saurait être admis en tout état de cause, car il est incompatible avec la conclusion pour laquelle la requérante obtient satisfaction. Elle ne peut recevoir une indemnité pour la résiliation de son engagement tout en prétendant être réintégrée dans son emploi.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur en date du 25 août 1980 est annulée.
2. L'Organisation versera à la requérante l'indemnité prévue à la disposition 1050.4 du Règlement du personnel.
3. L'Organisation paiera à la requérante 2.500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. Les autres conclusions de la requête sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1982.

André Grisel

J. Ducoux

Devlin

A.B. Gardner