

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire SIMON

Jugement No 1406

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mme Françoise Danielle Simon le 30 mars 1994 et régularisée le 8 avril, et la réponse de l'OMS du 29 juin 1994;

Vu la lettre en date du 8 juillet 1994 du conseil de la requérante au Greffier du Tribunal et celle de la défenderesse du 26 juillet 1994;

Vu la réplique de la requérante du 5 août 1994 et la duplique de l'Organisation du 25 octobre 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante française née en 1949, est entrée au service de l'OMS en tant que consultante en 1989 et a bénéficié de plusieurs contrats de courte durée. Le 20 avril 1990, une convention a été signée entre l'OMS et le ministère français de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale (ci-après ministère de la Santé) en vue d'une coopération en matière de législation sanitaire. C'est au titre de cette convention que la requérante a été "mise à disposition" de l'OMS, pour une période de deux ans, avec effet rétroactif au 1er janvier 1990, et renouvelable. Elle a été affectée au Programme d'information sanitaire et biomédicale en qualité d'administrateur technique de grade P.4.

L'article 5 de la convention précitée stipulait que "l'engagement ferme demeur[ait] subordonné ... au versement, par le gouvernement français, d'une contribution correspondant au coût [du] personnel [concerné]". Par lettre en date du 15 juin 1990, le ministère de la Santé informa l'Organisation d'un premier versement de 619 000 francs français, effectué conformément à l'article 5.1 de la convention.

Par lettre du 5 août 1991 au représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des institutions spécialisées ayant leur siège en Suisse, le directeur du personnel proposa de renouveler, aux mêmes conditions et pour deux ans, l'engagement de la requérante, comme le permettait l'article 3 de la convention. Par lettre du 21 octobre 1991, il lui transmet l'estimation du coût de cette proposition, tout en précisant qu'il existait un solde déficitaire pour couvrir les dépenses afférentes au poste de la requérante jusqu'au 31 décembre 1991.

Par lettre du 19 novembre 1991, le représentant permanent de la France fit part au directeur du personnel de l'accord de son gouvernement pour une prolongation de l'engagement de la requérante pour un an seulement, tout en formulant le souhait que celle-ci puisse ensuite "être recrutée au sein de l'OMS". Le contrat de la requérante fut alors renouvelé pour un an, jusqu'au 31 décembre 1992.

Par lettre en date du 22 septembre 1992, le chef de l'Administration des contrats informa la requérante que son contrat prendrait fin le 31 décembre 1992, conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel.

Néanmoins, suite, semble-t-il, à une assurance verbale de la Mission permanente française à Genève concernant le financement du poste de la requérante pour 1993, l'Organisation lui adressa le 4 janvier 1993 une proposition de prolonger son engagement d'une année. Par lettre en date du 6 janvier, le représentant de la France informa le directeur du personnel que son gouvernement avait décidé de prendre en charge le financement de la mise à disposition de la requérante pour 1993. Toutefois le salaire de celle-ci pour le mois de janvier 1993, qui lui fut d'abord versé, fut extourné de son compte bancaire, et elle ne perçut par la suite aucune rémunération.

Dans une lettre en date du 10 février 1993, le directeur du personnel exposa au représentant de la France l'état du financement du poste de la requérante en précisant les montants du déficit que la situation dudit poste accusait. Il

lui signala notamment que "les fonds reçus du gouvernement français et affectés temporairement au poste de Madame Simon en 1992 ... ont été utilisés à d'autres fins, selon les instructions [d'un membre de la Mission permanente de la France]". Il lui indiqua enfin que tout paiement à la requérante était suspendu. Par lettre du 23 février, le représentant répondit que la mission n'avait jamais donné instruction de cesser de financer le poste de la requérante, et demanda que "le paiement de ses émoluments" soit rétabli.

Par mémorandum du 21 juin 1993, le directeur du personnel a informé la requérante que, son contrat ayant expiré le 31 décembre 1992, elle n'était plus membre du personnel de l'Organisation et ne devait plus s'y présenter. Dans une lettre du 22 juin au Directeur général, le représentant de la France a indiqué que, sur instruction de son gouvernement, "il [était] mis un terme à la prise en charge du poste de [la requérante] ... à compter du 1er janvier 1993".

Par lettre recommandée du 13 juillet 1993, le directeur du personnel a rappelé à la requérante que son engagement avait pris fin le 31 décembre 1992, tout en déclarant que l'Organisation pouvait lui offrir, "exceptionnellement, la prolongation de [son] contrat pour six mois" afin de couvrir la période travaillée entre janvier et juin 1993. Par lettre du 3 août, le chef de l'Administration des contrats lui a précisé que cette décision était définitive.

Le 7 septembre, la requérante a saisi le Comité d'appel du siège de la décision du 13 juillet. Dans son rapport du 21 décembre 1993, celui-ci a considéré que, même si la requérante ne pouvait pas s'attendre à être réintégrée, son poste n'étant pas financé par son gouvernement, elle pouvait néanmoins avoir "un espoir légitime de voir son contrat prolongé jusqu'à fin 1993"; elle avait donc subi un préjudice financier et moral. Il a recommandé de lui allouer une "compensation correspondant à son attente de voir son contrat prolongé jusqu'à fin 1993", assortie d'"une indemnité équitable" pour tort moral.

Par lettre du 4 février 1994 - qui constitue la décision attaquée -, le Directeur général a accordé à la requérante une compensation de trois mois de traitements et avantages, et une indemnité pour tort moral de 1 000 dollars des Etats-Unis.

B. La requérante prétend tout d'abord que "la procédure interne a été viciée par le refus de l'administration de respecter le principe du contradictoire" en lui déniait l'accès aux documents produits devant le Comité d'appel.

S'appuyant ensuite sur le jugement 803 (affaire Grover) selon lequel il y a contrat "si toutes les conditions essentielles ont été précisées et remplies et s'il ne reste plus qu'à remplir une formalité n'exigeant aucun nouvel accord", elle prétend avoir bénéficié d'un contrat avec l'OMS, valable jusqu'à fin 1993. Elle n'a en effet jamais cessé d'occuper le même poste, et la seule question en suspens - celle du financement - a été réglée par la lettre du représentant permanent de la France du 6 janvier 1993, qui engageait son gouvernement.

Au cours des premiers mois de l'année 1993, bien qu'elle ne touchât pas de salaire, elle fut traitée comme fonctionnaire à part entière : l'assurance maladie de l'OMS remboursait ses frais médicaux, le fichier informatique de l'Organisation indiquait que son contrat n'était pas terminé, et elle continuait à représenter celle-ci vis-à-vis de ses partenaires.

Elle soutient que sa mise à disposition devait aboutir à son recrutement par l'OMS si son travail était satisfaisant. Or, la défenderesse n'a fait aucun effort en ce sens, ce qui expliquerait la réticence du gouvernement français à verser les fonds nécessaires.

La requérante demande au Tribunal : préalablement, d'ordonner la production de toutes les pièces versées à la procédure devant le Comité d'appel; sur le fond, d'ordonner le versement des salaires et émoluments dus jusqu'au 31 décembre 1993, assortis d'intérêts à 10 pour cent l'an; de condamner l'OMS à la réintégrer à un poste adapté ou à lui verser deux ans de salaire à titre de compensation; et de lui octroyer une "importante indemnité à titre de tort moral" ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la procédure devant le Comité d'appel n'a été entachée d'aucun vice et que le principe du contradictoire a été respecté. Elle se déclare néanmoins prête à produire les documents demandés par la requérante si le Tribunal l'estime nécessaire.

Examinant ensuite le statut de la requérante, elle conteste la pertinence du jugement 803, et soutient que, comme le montre la lettre qui lui fut adressée le 22 septembre 1992, elle ne détenait plus de contrat avec l'Organisation après le 31 décembre 1992. La proposition faite à la requérante en janvier 1993 n'engageait pas l'Organisation à titre

définitif, car la prolongation de son engagement était subordonnée au versement de la contribution française. Or le représentant de la France est revenu sur le contenu de sa lettre du 6 janvier 1993, et les "mesures apparemment contradictoires des autorités françaises mettaient tant l'OMS que la requérante dans une situation ambiguë".

La défenderesse estime s'être acquittée de toutes ses obligations envers la requérante en lui accordant des paiements "ex gratia et en l'absence de toute obligation statutaire". Sa demande de réintégration est donc sans fondement. Il est inexact que sa mise à disposition devait aboutir à un recrutement : la convention de 1990 n'avait d'autre but que le renforcement de la coopération entre les parties contractantes. Sa candidature à plusieurs postes vacants au sein de l'Organisation n'a pas été écartée irrégulièrement. De plus, la décision de surseoir à une nomination, ou de "geler" ou d'abolir un poste, dans la mesure où elle n'affecte aucun droit acquis, n'est pas susceptible de recours.

Comme l'a admis le Comité d'appel, la requérante ne saurait être réintégrée à un poste que son gouvernement a cessé de financer. N'ayant acquis aucun droit à être recrutée, elle ne peut pas davantage solliciter une compensation. En outre, la décision attaquée n'est entachée d'aucun vice susceptible d'entraîner l'octroi d'une telle compensation. Quant à l'indemnité pour tort moral, d'une part, la requérante n'en précise pas le montant, d'autre part, sa demande est infondée, aucun des préjudices qu'elle estime avoir subi n'étant établi.

D. Par lettre au Greffier en date du 26 juillet 1994, la défenderesse a communiqué au Tribunal certaines pièces demandées par la requérante.

E. Dans sa réplique, la requérante considère que ses allégations initiales se trouvent confirmées tant par la réponse de l'Organisation que par les pièces soumises au Tribunal. Elle maintient que son contrat a été prolongé jusqu'à fin 1993, et que toute ambiguïté à ce titre a été "créée délibérément par l'OMS". Enfin, elle soutient que la défenderesse a "déçu" sa légitime attente en refusant systématiquement de lui attribuer un poste, et que sa demande de réparation n'a rien d'exagéré.

F. Dans sa duplique, la défenderesse réitère que le montant dû pour le poste de la requérante en 1992 n'a pas été payé, la somme initialement perçue ayant été ultérieurement réaffectée à d'autres postes. Elle maintient que le contrat de la requérante est venu à terme le 31 décembre 1992, et souligne que c'est la requérante elle-même qui a créé l'ambiguïté en continuant à travailler sans autorisation. Elle soutient qu'une réintégration n'est envisageable que dans des cas exceptionnels.

CONSIDERE :

1. Bénéficiaire de plusieurs contrats de courte durée entre février 1989 et juin 1990 en qualité de consultante dans le cadre du Programme mondial de lutte contre le SIDA, la requérante fut mise à la disposition de l'Organisation mondiale de la santé par le gouvernement français en application d'une convention signée le 20 avril 1990 entre la France et l'Organisation. Selon cette convention, valable pour une durée de deux ans à compter du 1er janvier 1990, le gouvernement français acceptait de mettre à la disposition de l'OMS des agents qui, pendant la durée de leur engagement, seraient soumis au Statut et Règlement du personnel de l'Organisation, bénéficieraient des privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires internationaux et seraient payés par l'Organisation. Le gouvernement français prenait l'engagement de verser une contribution correspondant au coût du personnel mis à disposition. Les agents entrant dans le cadre de cette convention seraient placés "sous l'autorité du Directeur général de l'OMS et sous la direction technique et administrative du chef de l'Unité de législation sanitaire".

2. C'est en application de cette convention que la requérante fut engagée pour deux ans, avec effet rétroactif au 1er janvier 1990, sur un poste d'administrateur technique P.4. En août 1991, l'Organisation se préoccupa de savoir si le gouvernement français acceptait de renouveler dans les mêmes conditions la mise à disposition de l'intéressée pour deux années supplémentaires. En même temps, elle faisait signer à la requérante une proposition d'extension des fonctions exercées jusqu'au 31 décembre 1993, avec une mention manuscrite suivant laquelle l'on espérait recevoir le financement du gouvernement français pour permettre cette extension. Le gouvernement tarda à répondre et, après une relance de l'Organisation, le représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des institutions spécialisées ayant leur siège en Suisse fit savoir, le 19 novembre 1991, qu'il donnait son accord pour une prolongation de la mise à disposition de l'intéressée pendant une année supplémentaire, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1992, tout en formulant le souhait que la requérante puisse être recrutée par l'Organisation après cette date. Un nouveau contrat, d'une année seulement, fut proposé à l'intéressée qui le signa le 28 novembre 1991. Ce contrat fut regardé comme s'étant substitué au contrat de deux ans préparé au mois d'août. Dans le courant de l'année 1992, l'OMS eut le sentiment que le financement du poste par la France n'était plus

assuré; le 22 septembre 1992, la Division du personnel rappela à l'intéressée que son contrat expirait le 31 décembre 1992 et lui donna diverses indications pour l'aider à organiser son départ. Elle n'en poursuivit pas moins ses fonctions après le 31 décembre 1992. Elle reçut de la Division du personnel un formulaire par lequel le chef de l'Unité de législation sanitaire proposait une prolongation de son contrat jusqu'au 31 décembre 1993. Elle signa ce formulaire qui précisait que cette proposition n'impliquait aucun engagement de la part de l'Organisation.

3. Au même moment, le représentant permanent de la France signala oralement, puis confirma par une lettre du 6 janvier 1993, la décision de son gouvernement "de prendre en charge, pour l'année 1993, le financement de la mise à disposition de Madame Françoise Simon auprès de l'OMS". Mais le Service du budget ayant estimé que la contribution de la France n'avait pas été versée pour l'année 1992, l'administration cessa de payer l'intéressée et même obtint de sa banque la restitution des sommes versées au titre du mois de janvier 1993.

4. Cette situation pour le moins étrange n'empêcha pas la requérante de continuer à travailler normalement et même de faire une mission pour le compte de l'Organisation. Le 23 février 1993, le représentant permanent de la France affirma, en réponse à une lettre de l'OMS du 10 février de la même année, que la mission permanente n'avait jamais donné pour instruction de cesser de financer le poste de l'intéressée et demanda que soit rétabli le paiement des émoluments qui lui étaient dus. Mais le 22 juin 1993, le représentant permanent changea complètement de position en signant une lettre relative à la ventilation de la contribution volontaire de la France de laquelle il résultait qu'il était "mis un terme à la prise en charge du poste de Mme Françoise Simon à compter du 1er janvier 1993", c'est-à-dire avec un effet rétroactif de près de six mois. Dans un mémorandum en date du 21 juin du directeur du personnel, l'Organisation avait "confirmé une fois encore" à l'intéressée que son contrat avait pris fin le 31 décembre 1992 et qu'elle ne devait plus se présenter à son bureau. Par une lettre du 13 juillet 1993, le directeur du personnel lui confirma cette décision tout en lui indiquant que, compte tenu du fait qu'elle avait travaillé pour l'OMS de janvier à juin 1993, il recommanderait au Directeur général d'approuver exceptionnellement la prolongation de son contrat pour six mois et de lui régler les émoluments correspondant à cette période ainsi que l'allocation de rapatriement. Cette position fut confirmée le 3 août 1993.

5. La requérante saisit d'un recours le Comité d'appel qui conclut le 21 décembre 1993 que l'intéressée avait un espoir légitime de voir son contrat prolongé jusqu'à la fin de 1993; que cependant elle ne pouvait s'attendre à une réintégration d'office sur un poste non financé par son gouvernement; mais qu'elle avait subi un préjudice financier et moral dont elle n'était pas la cause. Le comité recommanda au Directeur général de verser à la requérante une compensation correspondant à son attente de voir son contrat prolongé jusqu'à la fin de l'année 1993 et une indemnité équitable pour réparer le tort moral qu'elle avait subi.

6. Le Directeur général de l'Organisation suivit partiellement cette recommandation en autorisant le versement à l'intéressée de trois mois supplémentaires de traitement - correspondant d'ailleurs au paiement du préavis sollicité par la demanderesse dans son recours interne - et d'une indemnité de 1 000 dollars pour le "tort moral causé par l'annulation du financement de [son] poste par le Gouvernement français". C'est cette décision, prise le 4 février 1994, qui est déférée au Tribunal administratif.

7. La requérante demande l'audition de témoins et un débat oral pour le cas où le Tribunal estimerait nécessaire que soit apportée la preuve de certains faits. En l'espèce, il n'est pas besoin d'ordonner de telles auditions, dont les documents fournis par la défenderesse permettent de faire l'économie. La production de ces pièces autorise au surplus le Tribunal à estimer que la procédure a été pleinement contradictoire.

8. La requérante soutient qu'elle devait être regardée comme titulaire d'un contrat jusqu'au 31 décembre 1993, qu'elle aurait dû de toute façon être recrutée à un poste de juriste auquel elle avait postulé, et qu'en décevant ses légitimes attentes l'Organisation défenderesse lui a causé un préjudice dont elle est fondée à demander réparation.

9. Sur le premier point, la requérante ne peut valablement prétendre qu'elle était titulaire d'un contrat qui aurait été renouvelé jusqu'au 31 décembre 1993. Certes un projet signé par elle et par les différents responsables de l'Organisation avait-il bien pour objet de proroger le contrat, mais seulement dans l'hypothèse où le financement français serait assuré, et, ainsi qu'il a été précisé au considérant 4 ci-dessus, le directeur du personnel avait "confirmé" à l'intéressée, le 21 juin 1993, qu'il avait été mis fin à son contrat le 31 décembre 1992. La proposition du 4 janvier 1993 de prolonger le contrat jusqu'au 31 décembre 1993 a bien été signée par l'intéressée et par son supérieur hiérarchique, mais elle n'a jamais été approuvée par les autorités compétentes, et précisait bien qu'elle ne constituait pas une décision et n'impliquait aucun engagement de la part de l'Organisation. Aucun acte juridique conférant des droits à la requérante ne peut donc être opposé à la défenderesse.

10. De même, sur le second point, s'il est évident que les représentants du gouvernement français auraient vivement souhaité que la requérante fût nommée dans un emploi permanent de l'Organisation et qu'ainsi la charge de son financement cessât de lui incomber, aucune obligation ne pesait sur l'OMS et, par suite, Mme Simon n'avait aucun droit dont elle pourrait se prévaloir, si ce n'est celui de voir sa candidature sérieusement examinée à l'occasion d'éventuelles vacances correspondant à ses capacités. Aucune irrégularité, aucune rupture d'engagement ne peuvent en l'espèce être reprochées à la défenderesse.

11. Il reste que le dossier fait apparaître de la manière la plus nette que la requérante n'a pas été traitée comme elle aurait dû l'être même si, pour l'essentiel, la responsabilité des attermolements et des changements d'attitude dont elle a été la victime incombe au gouvernement français, dont les représentants autorisés ont déclaré en janvier et en février 1993 que le financement du poste serait assuré et ont écrit exactement le contraire au mois de juin sans donner aucune explication de ce revirement. Pour limitée qu'elle soit, la responsabilité de l'Organisation est réelle : elle a laissé travailler la requérante pendant six mois, tout en suspendant le paiement de son traitement; son chef direct l'a officiellement envoyée en mission pour le représenter à une réunion internationale et il s'est opposé au mois de mai 1993 à une demande des services administratifs tendant à la restitution des équipements de bureau à elle attribués, au motif que diverses démarches étaient en cours pour régulariser sa situation. Bref, le responsable de l'Unité de législation sanitaire, sous la direction administrative et technique duquel elle était placée en vertu de l'article 5 de la convention passée entre l'OMS et la France, a continué à la considérer comme étant au service de l'Organisation et cette attitude, au demeurant bien compréhensible, a pu légitimement conduire la requérante à attendre la formalisation de la proposition qui avait été faite le 4 janvier 1993. Comme l'a relevé le Comité d'appel "non seulement la requérante, mais aussi le bureau de législation sanitaire et le service du personnel s'attendaient à ce que les fonds requis soient versés et le contrat de Mme Simon prolongé jusqu'à fin 1993". Le Directeur général a tenu partiellement compte de cette situation en accordant à l'intéressée une indemnité égale à trois mois de traitement, soit l'équivalent de la période du 1er juillet au 30 septembre 1993, et une indemnité de 1 000 dollars des Etats-Unis pour tort moral. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une équitable appréciation des préjudices de toute nature subis par la requérante en lui allouant, en sus des sommes que le Directeur général a décidé de lui attribuer, une indemnité correspondant à trois mois supplémentaires de traitement. En revanche, les conclusions à fin de réintégration ou de versement de deux ans de salaire et les conclusions tendant à l'augmentation de l'indemnité à titre de tort moral à laquelle prétend avoir droit la requérante pour tenir compte de l'atteinte portée à son avenir économique ne peuvent être accueillies, l'Organisation n'ayant commis aucune faute en refusant de la réintégrer ou de renouveler son contrat.

12. La requérante a droit au versement de 7 500 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation mondiale de la santé versera à la requérante, en sus de l'indemnité accordée par le Directeur général, une indemnité égale à trois mois de traitement calculée sur la base des émoluments auxquels elle aurait pu prétendre pour la période du 1er octobre au 31 décembre 1993, cette indemnité portant intérêt au taux annuel de 10 pour cent, à compter de chaque échéance mensuelle.
2. La décision attaquée du Directeur général de l'OMS est maintenue pour le surplus, notamment en ce qui concerne l'indemnité allouée pour tort moral.
3. L'OMS payera à la requérante une somme de 7 500 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas
Michel Gentot
P. Pescatore

