

CINQUANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire CACHELIN

Jugement No 767

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par Mlle Odette Cachelin le 17 juillet 1985 et régularisée le 1er octobre, la réponse de l'OIT en date du 29 novembre 1985, la réplique de la requérante du 6 février 1986 et la duplique de l'OIT du 11 avril 1986;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 11.2, 11.16 et 13.2 du Statut du personnel du Bureau international du Travail;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'ou ressortent les faits et les allégués suivants :

A. La requérante, ressortissante suisse, est entrée au service du BIT en 1953 en qualité de dactylographe. Elle occupait un poste permanent. En 1978, elle avait atteint le grade G.6 et était employée au Service des relations officielles. Ses rapports annuels étaient bons. Le 23 janvier et le 19 février 1985, elle écrivit à ses chefs pour les informer que, pour des raisons personnelles, elle souhaitait prendre une retraite anticipée le 31 octobre 1985; elle demandait les "avantages financiers" dont d'autres membres du personnel ayant quitté le service avant l'heure avaient bénéficié. Il y avait là, ou du moins le BIT le crut-il, une allusion à l'indemnité prévue à l'article 11.16 du Statut du personnel. La disposition est intitulée "Résiliation d'engagement par consentement mutuel" et a la teneur suivante :

"Le Directeur général peut résilier l'engagement d'un fonctionnaire si une telle action est compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sous réserve qu'elle a l'assentiment de l'intéressé. Le Directeur général peut verser à un fonctionnaire titulaire dont l'engagement est résilié en vertu de cet article une indemnité ne dépassant pas de plus de 50 pour cent celle prévue à l'article 11.6 (Indemnité en cas de réduction du personnel)."

En transmettant la demande de la requérante au Département du personnel, le chef du département auquel elle appartenait dit dans une note interne que "la cessation des services d'une fonctionnaire de la qualité de Mlle Cachelin ne saurait être considérée comme étant 'dans l'intérêt du meilleur rendement du Bureau.'" Le Département du personnel refusa la demande le 20 février. Le lendemain, l'intéressée présenta une réclamation aux termes de l'article 13.2 du Statut du personnel. Par une lettre du 19 avril, qui constitue la décision définitive qu'elle attaque, le chef du Département du personnel lui dit que le Directeur général rejetait ses demandes. Elle démissionna le 30 décembre 1985.

B. La requérante allègue une violation du principe de l'égalité de traitement. Au 30 juin 1985, plus de 200 fonctionnaires avaient bénéficié d'une indemnité allant jusqu'à dix-huit mois de rémunération et beaucoup, soutient-elle, se trouvaient dans la même situation qu'elle, en fait et en droit. Le BIT avait soutenu que l'indemnité n'était due que si le Directeur général mettait fin au contrat pour accroître l'efficacité ou pour faire face à un manque de fonds. Il a également fait valoir que le Directeur général n'avait jamais conclu un règlement final avec un fonctionnaire lorsque le supérieur hiérarchique affirmait que le départ ne serait pas dans l'intérêt du Bureau. La requérante conteste ces deux affirmations. Une circulaire, portant le No 330, a été distribuée le 20 mai 1985; au paragraphe 2, il est dit qu'il appartient au Directeur général, et non pas au fonctionnaire, de mettre en route les formalités prévues à l'article 11.16. Pourtant, il a depuis lors accordé l'indemnité à l'occasion de démissions et la politique de l'Organisation reste toujours aussi inéquitable et arbitraire. La requérante demande le paiement de l'indemnité, qu'elle établit à 114.743 francs suisses, plus intérêts, et ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT fait valoir que la requête est mal fondée pour plusieurs motifs. 1) L'article 11.16 vise la cessation prématurée des services d'un fonctionnaire dans l'intérêt de l'Organisation, l'indemnité n'ayant d'autre objet que de compenser les conséquences financières du raccourcissement de la carrière. La requérante a donc tort de protester contre le refus du BIT de la libérer : si elle désire quitter le service, il lui est loisible de démissionner aux termes de l'article 11.2 du Statut. 2) L'article 11.16 a pour objet de permettre au Directeur général d'améliorer

l'efficacité, ce qu'il peut faire, par exemple, en se séparant de fonctionnaires en surnombre. Cette hypothèse s'est réalisée lorsque les Etats-Unis se sont retirés de l'Organisation; en outre, l'Organisation a recouru à cette disposition pour se séparer de membres du personnel dont le travail, sans être assez mauvais pour justifier un licenciement, n'est pas satisfaisant. Si bon nombre des intéressés n'ont pas été mécontents de partir, l'efficacité du BIT est le seul critère pour l'octroi de l'indemnité. 3) Il appartient au Directeur général, et non pas au membre du personnel, d'agir en vertu de l'article 11.16 puisqu'il est seul compétent pour déterminer ce que l'intérêt de l'OIT exige. Le Directeur général ayant un pouvoir discrétionnaire, il n'est pas lié par les précédents. 4) Aucune atteinte n'a été portée à l'égalité des faits établissent que la requérante était dans une situation particulière. Les finances de l'OIT s'étaient améliorées après le retour en son sein des Etats-Unis de sorte qu'en 1985 il n'y avait plus la même nécessité de réduire les effectifs; seule la médiocrité des services pouvait entrer en ligne de compte. Le travail de la requérante étant bon, le Directeur général a fait sien à bon droit l'opinion du supérieur, à savoir que le départ de l'intéressée n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation.

D. La requérante insiste sur ses conclusions dans sa réplique. Elle maintient ses allégations d'arbitraire et de manquement au principe de l'égalité de traitement. Elle mentionne quatre cas - parmi ceux, nombreux, qu'elle affirme être identiques au sien - de fonctionnaires qui ont obtenu une indemnité : comme elle-même, ils avaient tous démissionné et leurs rapports étaient bons; comme dans son cas, les chefs de deux d'entre eux étaient contre le versement de l'indemnité. Elle demande la production des rapports annuels des quatre fonctionnaires en question et d'un autre, que l'OIT a refusé de communiquer. Elle admet ne pas répondre aux conditions requises pour l'octroi de l'indemnité prévue à l'article 11.16 tel que l'OIT l'interprète. A son avis, toutefois, cette indemnité n'est pas la même que celle qu'elle prétend, et qu'elle qualifie de "golden handshake". Les arguments de l'OIT concernent l'attribution de l'indemnité prévue à l'article 11.16 proprement dite, et non pas le "golden handshake", de sorte qu'ils sont dépourvus de pertinence. Le BIT ayant repris à son service des fonctionnaires qui avaient reçu l'indemnité, il est à présumer que les termes de l'article 11.16 n'ont pas été strictement respectés du moment que la disposition est applicable aux membres du personnel dont le travail n'est pas absolument satisfaisant. De surcroît, d'autres bénéficiaires de l'indemnité ont quitté un poste pourvu à nouveau après leur départ, si bien que la mesure ne saurait avoir eu pour but de se débarrasser de fonctionnaires en surnombre. En fait, soit l'OIT a élargi la portée de l'article 11.16 en l'interprétant à sa façon, soit elle a créé une nouvelle indemnité par la voie de la coutume et de l'usage; ce que la requérante fait, c'est essayer de bénéficier de l'interprétation de cette coutume, à l'instar de nombreux autres fonctionnaires. Même si le Directeur général dispose d'un pouvoir discrétionnaire, il doit toujours s'en tenir aux règles générales du droit, telles que la règle de l'égalité de traitement. Elle modifie sa principale conclusion en ramenant la somme à 114.712 francs suisses.

E. Dans sa duplique, l'OIT constate que la réplique ne fait que répéter à satiété des arguments qui ne reposent ni sur les textes pertinents, ni une analyse appropriée des faits. A son avis, il est des plus surprenants d'affirmer que le "golden handshake" n'est pas l'indemnité prévue à l'article 11.16 du Statut du personnel. L'Organisation développe ses thèses : loin d'être une prestation, l'indemnité est une compensation accordée pour la cessation prématurée des services; l'OIT peut décider s'il y aura ou non résiliation du contrat et le Directeur général a régulièrement exercé son pouvoir d'appréciation en la matière de façon correcte; les cas que la requérante invoque étaient différents du sien en ce qui concerne les intérêts généraux et la politique de l'Organisation; même si elle se trouvait dans une situation analogue à celle d'autres fonctionnaires qui ont obtenu l'indemnité conformément à une politique plus libérale, l'OIT avait le loisir de renverser cette politique et de revenir à une pratique plus stricte.

CONSIDERE :

1. L'article 11.16 du Statut du personnel du Bureau international du Travail autorise le Directeur général à prendre l'initiative de résilier l'engagement d'un fonctionnaire, avec l'accord de celui-ci, "si une telle action est compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement". L'intéressé reçoit, en compensation de ce départ anticipé, des avantages financiers importants.

La procédure prévue par l'article 11.16 ne constitue ni un licenciement puisqu'elle ne peut aller à son terme que si l'intéressé donne son accord, ni l'acceptation d'une démission puisque l'initiative appartient à l'Organisation. Elle a été instituée dans l'intérêt du service pour faire face à des crises financières sérieuses telles que celle qui s'est produite à partir de 1977, ou plus simplement pour écarter certains agents qui ne donnent pas entière satisfaction sans pour cela justifier l'introduction d'une procédure disciplinaire.

2. La requérante a été engagée par le BIT en 1953. Elle a toujours donné entière satisfaction. Malheureusement, des soucis familiaux et une détérioration de son état de santé l'ont conduite, au mois de janvier 1985, à demander sa

mise à la retraite anticipée, accompagnée de l'octroi des avantages financiers prévus par l'article 11.16 de son statut. Le BIT refusa de verser cette indemnité, en indiquant que l'intéressée ne remplissait pas les conditions prévues par ce texte. Après réclamation, la position initiale du BIT fut maintenue par décision du 19 avril 1985 que la requérante attaque devant le Tribunal.

Une interprétation littérale de l'article 11.16 conduirait sans nul doute à constater que la requérante ne remplit pas les conditions qui permettent l'attribution des avantages financiers. La première raison, qui est à elle seule suffisante, c'est que la requérante a pris l'initiative de demander sa mise à la retraite. La seconde raison est moins évidente. Certes il est difficile d'admettre que l'intérêt du service justifiait le départ de la requérante, qui fait cependant remarquer que son état de santé ne lui permettait plus d'exercer ses fonctions d'une manière satisfaisante. Son supérieur hiérarchique n'était pas de cet avis. Il convient cependant de noter que plusieurs médecins, y compris le médecin du BIT, ont reconnu le mauvais état de santé de la requérante.

3. La requête se place en réalité sur d'autres terrains pour demander l'annulation de la décision attaquée.

4. La requérante soutient en premier lieu que l'indemnité qu'elle réclame ne trouve pas son fondement juridique dans les dispositions de l'article 11.16, mais dans une pratique qui date d'une dizaine d'années sous la dénomination de "golden handshake".

L'Organisation proteste avec vigueur contre cette allégation et à juste raison. Aucune pièce du dossier ne permet d'admettre la thèse de la requérante. Il n'est pas pensable, d'ailleurs, qu'une organisation internationale, en dehors de tout texte statutaire ou réglementaire émanant de l'Assemblée générale ou du Conseil d'administration, puisse instituer un système d'indemnisation. Le "golden handshake" n'est pas autre chose que l'indemnité prévue par l'article 11.16.

5. La requérante utilise une argumentation plus sérieuse lorsqu'elle soutient que l'interprétation qu'a donnée le BIT des dispositions de l'article 11.16 justifie sa demande d'indemnité. De telles indemnités ont été accordées libéralement en dehors des hypothèses prévues par le Statut. Elle fait également état de cas ou des fonctionnaires qui ont donné leur démission en ont bénéficié. Cette pratique serait constante. Au total, 205 fonctionnaires du BIT ont eu droit au bénéfice de l'article 11.16 et la requérante donne le nom de 84 agents, pour la période comprise entre le 29 février 1980 et le 30 juin 1985. Il a fallu qu'intervienne le refus qui lui a été opposé pour que le chef du Département du personnel signe, le 20 mai 1985, c'est-à-dire un mois après la décision attaquée, une circulaire rappelant les termes de l'article 11.16 du Statut et interdisant notamment de prendre en considération les demandes d'indemnité émanant des fonctionnaires eux-mêmes.

La requérante expose également que des agents qui ont quitté le service après avoir bénéficié de l'indemnité ont été repris par le Bureau, solution qui serait au moins illogique dans le cas où ces agents ont été licenciés dans l'intérêt du service parce qu'ils ne donnaient pas entière satisfaction.

Enfin, la requérante cite le cas de collègues qui ont pris l'initiative de donner leur démission et qui ont obtenu une indemnité, bien que leurs notes eussent été excellentes. Elle prie le Tribunal d'entendre des témoins qui démontreront l'exactitude de ses affirmations.

De l'ensemble de ces faits, la requérante tire la conclusion qu'elle a été victime d'un traitement inéquitable et arbitraire. L'Organisation aurait ainsi commis un abus de pouvoir.

6. La défense de l'Organisation porte tant sur le terrain du droit que sur celui des faits. Mais, à titre préliminaire, le Tribunal doit rechercher si la thèse présentée par la requête est susceptible de conduire à l'annulation de la décision attaquée.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, ni l'article 11.16, ni aucun autre article du Statut du personnel ne peuvent justifier par eux-mêmes l'argumentation de la requérante. Si l'on admet que la requérante a été traitée légalement, les autres fonctionnaires, à supposer exactes les affirmations de la requête, ont bénéficié illégalement d'avantages financiers. Or, en vertu d'une jurisprudence du Tribunal, un requérant ne peut pas se prévaloir de l'illégalité dont un collègue a bénéficié. L'égalité devant la loi n'est pas l'égalité dans l'illégalité.

Cette thèse trouve son fondement dans la nécessaire stabilité des situations juridiques. Elle est indiscutable lorsque le litige ne met en cause que des cas individuels. Si, chaque fois qu'une administration commet une illégalité, un contentieux était ouvert aux autres agents, toute gestion du personnel deviendrait sinon impossible, du moins très

difficile.

L'hypothèse présente est différente. La requérante soutient que l'interprétation délibérée et constante pendant plusieurs années que l'Organisation a donnée de l'article 11.16 du Statut est devenue une partie intégrante de la politique du personnel qui s'impose et qui doit s'appliquer à tous les fonctionnaires quittant l'Organisation en se trouvant dans une situation identique.

Le Tribunal adopte cette argumentation car elle trouve son fondement dans les principes généraux du droit selon lesquels une organisation internationale doit agir de bonne foi et traiter, dans sa politique du personnel, ses agents selon des critères objectifs. Ce ne serait pas le cas si les affirmations de la requête se révélaient exactes.

Or la décision attaquée reconnaît que "nombre de fonctionnaires ont reçu l'indemnité de séparation par consentement mutuel, prévue par l'article 11.16 du Statut du personnel". Les mémoires de l'Organisation confirment cet aveu. C'est ainsi qu'au paragraphe 7 du mémoire en duplicata, il est indiqué que le Bureau a effectivement accepté d'entrer en pourparlers avec certains fonctionnaires qui voulaient quitter l'Organisation.

7. Ainsi, l'Organisation admet que l'interprétation qu'elle a donnée de l'article 11.16 a un caractère laxiste. Mais elle soutient alors que cette attitude n'a aucune conséquence sur le plan juridique. En présence de chaque demande, le Directeur général a pris sa décision en tenant compte de l'intérêt de l'Organisation dans le contexte général de l'affaire. Il a fait usage de son pouvoir discrétionnaire.

8. Il est exact que l'article 11.16 donne au Directeur général le droit de proposer ou de ne pas proposer à un fonctionnaire la résiliation de son engagement. Mais, en tout état de cause, ce pouvoir n'est pas absolu. Il est soumis au contrôle du Tribunal administratif qui examinera, au moins, si la décision émane d'une autorité incompétente, 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 inexacts.

Le Tribunal sera conduit à rechercher les motifs qui ont inspiré les décisions afin de maintenir le caractère objectif qui doit présider à la politique du personnel. Cette étude exigera, dans certains cas, une véritable enquête.

9. Un dernier argument de caractère général de l'Organisation consiste à soutenir qu'en admettant même qu'elle ait interprété trop largement les dispositions de l'article 11.16, elle avait toujours la possibilité de mettre fin à cette pratique. Il est exact que l'Organisation a toujours la possibilité de revenir sur une interprétation dès lors que cette attitude n'a pas pour effet de violer une disposition statutaire. Mais encore est-il nécessaire que ce changement soit annoncé clairement et n'ait pas d'effet rétroactif. Or, en l'espèce, le seul document présenté par l'Organisation est une circulaire postérieure à la décision attaquée et qui ne peut, dès lors, être valablement invoquée pour soutenir la légalité de celle-ci.

10. De tout ce qui précède, il résulte que le Tribunal doit se prononcer en fait sur les prétentions de la requérante. Celle-ci a pris pour exemple un certain nombre de cas concernant des collègues qui, dans une situation comparable à la sienne, ont obtenu satisfaction. L'Organisation conteste cette affirmation et soutient que si certains d'entre eux se trouvaient peut-être dans la situation de la requérante du point de vue de la qualité de leurs services, ils ne l'étaient pas en ce qui concerne la situation d'ensemble de l'Organisation.

11. Le Tribunal a pris connaissance de tous ces éléments. Il en conclut que si, en droit, la thèse de la requérante doit être admise, il ne dispose pas de tous les éléments de fait qui lui permettraient de se prononcer sur le caractère discriminatoire de la mesure dont la requérante soutient être victime.

Le Tribunal n'est pas d'avis qu'un débat oral constitue la solution adéquate pour arriver à une solution. Il rejette donc les conclusions présentées à cet effet par la requérante

En revanche, le Tribunal ordonne un supplément d'instruction, qui se déroulera de la manière suivante :

a) Il est demandé au Directeur du personnel du BIT de rédiger une note complète, qu'il signera; cette note indiquera d'une manière concrète la politique suivie en la matière par le BIT depuis 1981 jusqu'au 31 décembre 1985. Elle précisera notamment le nombre de mises à la retraite anticipée de fonctionnaires à contrat sans limitation de durée, le nombre des applications de l'article 11.16, ainsi que les cas où l'indemnité a été accordée à l'initiative des fonctionnaires. Le Directeur du personnel devra déposer son étude dans le délai d'un mois.

b) Le BIT communiquera à la requérante, dès la notification du présent jugement, les adresses de Mme Passet, M. Pollan, Mme Renaud, M. Sanchez, M. von Stedingk et Mme Vuilloud, dont la requérante aura alors la possibilité de solliciter des déclarations écrites.

c) La note du Directeur du personnel sera communiquée à la requérante, qui devra présenter ses observations, accompagnées éventuellement des déclarations qu'elle aurait pu recueillir, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la note du Directeur du personnel.

d) L'organisation défenderesse aura trois semaines pour présenter son ultime mémoire.

12. Les dépens de l'instance sont réservés.

Par ces motifs,

DECIDE :

Le Tribunal administratif ordonne un supplément d'instruction auquel il sera procédé dans les conditions prévues au paragraphe 11 ci-dessus.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juin 1986.

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner