

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire Zaunbauer

Jugement No 1782

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M^{lle} Christl Zaunbauer le 29 septembre 1997 et régularisée le 10 octobre, la réponse de l'ONUDI en date du 19 janvier 1998, la réplique de la requérante du 6 mars et la duplique de l'Organisation du 27 avril 1998;

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 autrichienne née le 11 janvier 1943, est entrée au service de l'ONUDI en octobre 1967 sur la base d'un contrat de durée déterminée de grade G.4, en qualité de commis à la Section du budget. L'Organisation lui a accordé la première d'une série de promotions en 1968, ainsi qu'un engagement à titre permanent en 1969. En 1972, elle l'a mutée, en qualité d'employée comptable, au Service des comptes budgétaires, au sein duquel elle est devenue assistante chargée des finances et a obtenu une promotion au grade G.7. Elle a obtenu une autre promotion en 1978, au grade G.8 -- l'équivalent de G.7 dans le système de grades actuel --, avec le titre d'assistante comptable. Le 1^{er} janvier 1994, l'ONUDI l'a mutée au Service des bâtiments.

La disposition 110.02 a) du Règlement du personnel se lit comme suit :

«Lorsque les nécessités du service obligent à supprimer des postes ou à réduire les effectifs et à condition qu'il existe des postes qui correspondent à leurs aptitudes et où ils puissent être utilement employés, les fonctionnaires nommés à titre permanent doivent être maintenus de préférence aux fonctionnaires titulaires d'une nomination de durée déterminée, étant entendu qu'il est dûment tenu compte, dans tous les cas, de la compétence relative, de l'intégrité et de la durée des services des intéressés...»

L'Organisation a enregistré un déficit budgétaire. Par instructions publiées dans le bulletin DGB.193 du 28 juillet 1995, le Directeur général a créé un Groupe consultatif sur la planification des ressources humaines, qu'il a chargé d'évaluer les besoins en personnel et de recommander une stratégie de redéploiement. Dans le bulletin DG B.201 du 20 novembre 1995, il a annoncé un programme de cessation volontaire de service qui comportait des mesures visant à inciter les fonctionnaires à demander leur admission à la retraite anticipée ou leur cessation de service par accord mutuel. Par une circulaire datée du 14 décembre, l'Organisation a reporté du 15 décembre 1995 au 8 janvier 1996 le dernier délai pour présenter de telles demandes. Dans le bulletin DGB(M).5 du 16 janvier, le Directeur général a annoncé une série de «mesures non volontaires» pour réduire les effectifs.

Par lettre en date du 22 février 1996, le directeur exécutif de la Division de l'administration a fait savoir à la requérante que son poste allait être supprimé et que le Groupe consultatif ferait une recommandation à son sujet. A la demande du Groupe, la requérante a eu des entrevues pour deux postes, l'un de grade G.6 et l'autre de grade G.7, tous deux occupés à ce moment-là par des fonctionnaires au bénéfice d'un engagement de durée déterminée. Par lettre du 24 mai, elle a demandé au Président du Groupe de l'autoriser à consulter tous les documents dont le Groupe disposait sur son cas et de l'informer de toute mesure que le Groupe comptait prendre pour lui trouver un emploi en dehors de l'Organisation, éventuellement sur la base d'un détachement. Le Président lui a répondu le 29 mai que la procédure ne prévoyait pas la divulgation de tous les documents au fonctionnaire concerné. Dans un mémorandum du 31 mai, elle a demandé au Groupe d'examiner sa candidature pour plusieurs postes de la catégorie des services généraux, ainsi que pour tout poste de grade P.1 et P.2 auquel elle conviendrait, et pour lesquels elle

était prête à être rémunérée sur la base de son salaire de G.7.

Par lettre datée du 19 juin 1996, le directeur des Services du personnel lui a fait connaître la décision du Directeur général, «fondée sur» une recommandation du Groupe consultatif, de mettre fin à son engagement à dater du 28 juin, conformément à l'article 10.3 a) du Statut du personnel en raison de la suppression de son poste, et de lui payer, en plus des autres indemnités prévues par la réglementation en vigueur, trois mois de salaire en remplacement du préavis. Dans une lettre du 25 juin, elle a demandé au Directeur général de reconsidérer sa décision, en réclamant des indemnités équivalentes à celles offertes «quelques mois auparavant» dans le cadre du programme de cessation volontaire de service. Le directeur des Services du personnel lui a répondu le 11 juillet 1996 que le Directeur général avait décidé de maintenir sa décision mais qu'elle serait placée en congé sans traitement jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de la retraite anticipée, à condition qu'elle soit d'accord de payer à la fois ses propres cotisations et celles de l'ONUDI à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le 11 juillet, elle a présenté une nouvelle demande de réexamen au Directeur général, cette fois-ci contre la cessation de service. Par lettre du 28 août, le directeur des Services du personnel lui a fait savoir que le Directeur général avait confirmé la cessation de ses services.

Le 24 octobre 1996, la requérante a formé un recours contre cette décision auprès de la Commission paritaire de recours. Dans son rapport du 6 juin 1997, la Commission a considéré qu'il y avait eu violation de la procédure en vigueur du fait que le Groupe ne s'était pas véritablement efforcé de lui trouver un emploi convenable à un niveau inférieur. Elle a recommandé que l'ONUDI paie à la requérante, à titre de réparation, six mois de salaire moins la contribution du personnel et la réintègre à dater du 28 juin 1996, en la plaçant en congé spécial sans traitement. Le 4 juillet 1997, le secrétaire de la Commission lui a fait parvenir une copie d'un mémorandum daté du même jour, dans lequel le «fonctionnaire en charge» de l'ONUDI informait le secrétaire de sa décision de rejeter le recours. Telle est la décision qu'elle attaque.

B. La requérante affirme que la décision qu'elle conteste est illégale pour deux raisons. Tout d'abord, parce qu'elle constitue une violation de la disposition 110.02 a) du Règlement du personnel, puisque l'ONUDI n'a pas tenu compte de son engagement permanent qui lui donne droit à la préférence sur des fonctionnaires que l'Organisation a conservés alors même qu'ils ne bénéficiaient que de contrats de durée déterminée. Ensuite, parce que cette décision est contraire aux critères établis par le Directeur général dans le bulletin DGB(M).5 du 16 janvier 1996, relatif à la réduction des effectifs. Ces critères sont notamment l'intégrité, l'efficacité et la durée des services. La requérante considère que les efforts déployés par le Groupe consultatif pour lui trouver un poste convenable, «même à un niveau inférieur», ont été insuffisants, et elle accuse le Groupe d'avoir fait preuve de mauvaise foi et de ne pas avoir pleinement pris en considération ses qualifications. Elle considère que la décision de la muter, en 1994, au Service des bâtiments, l'avait placée sur un poste «vulnérable».

La requérante demande au Tribunal : 1) «de confirmer» les conclusions de la Commission paritaire de recours, 2) d'annuler la décision attaquée et 3) d'ordonner sa réintégration à un poste convenable avec effet à la date de sa cessation de service et le paiement de tous les salaires et indemnités correspondants, moins les indemnités de cessation de service déjà versées, ou, à défaut d'une réintégration, d'ordonner à l'ONUDI de lui payer une réparation d'un montant équivalent aux salaires et indemnités auxquels elle aurait pu prétendre entre la date de sa cessation de service et le 11 janvier 1998, date à laquelle elle aurait rempli les conditions d'admission à la retraite anticipée. Elle demande également 4) des dommages-intérêts pour tort moral et 5) les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation nie avoir violé les droits de la requérante tels que les définit la disposition 110.02 a). Elle affirme que le Groupe consultatif a déployé des efforts importants pour lui trouver un poste convenable. Son allégation de mauvaise foi «est inexacte et ne s'appuie sur aucune preuve». L'Organisation ne comptait que dix-huit postes de même grade que le sien. Tous, sauf deux, étaient occupés par des fonctionnaires permanents, et elle n'était qualifiée ni pour l'un ni pour l'autre de ces deux postes. Ses qualifications ne correspondaient pas non plus à celles exigées pour les postes disponibles de grade P.1 ou P.2. Bien qu'elle ait été prête à accepter même un poste de grade G.4, cela n'aurait été ni possible «dans la pratique» ni conforme aux «mesures administratives prévues par le programme de réduction des effectifs». Sa mutation, en 1994, au Service des bâtiments n'a rien à voir avec la présente affaire et elle ne peut de toute façon plus être contestée.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens et s'efforce de réfuter les arguments avancés dans la réponse de la défenderesse. Elle réaffirme que sa mutation au Service des bâtiments est «au cœur» même de la présente affaire, car c'est cette mutation qui a entraîné son «licenciement». Le nombre de postes G.7 vacants était plus élevé que ce qu'indique l'ONUDI. Plusieurs erreurs commises dans la mise en œuvre de la procédure de

redéploiement l'ont privée de possibilités de réaffectation.

E. Dans sa duplique, l'ONUDI relève que les arguments que la requérante fonde sur sa mutation au Service des bâtiments ne sont pas valables juridiquement. Quant au nombre de postes disponibles, la requérante fait erreur. L'Organisation a respecté les règles : le fait qu'elle n'ait pas réussi à lui trouver un autre poste ne signifie pas pour autant qu'elle ne se soit pas efforcée d'y parvenir.

CONSIDÈRE :

1. En octobre 1967, la requérante est entrée au service de l'ONUDI qui était à l'époque un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle était commis à la Section du budget de la Division de l'administration, au bénéfice d'un engagement de durée déterminée au grade G.4. En 1969, l'Organisation lui a accordé un engagement à titre permanent. En 1972, elle l'a mutée au Service des comptes budgétaires de la Section de la comptabilité. En 1978, la requérante a été promue au poste d'assistante comptable de grade G.8 équivalant au grade G.7 d'après le système de classement mis en place en 1991. Elle a dirigé ce service jusqu'à la fin de 1993.

2. En 1993, l'ONUDI a procédé à une réduction des effectifs et à une restructuration. Un des effets de cette opération a été que le poste de la requérante a été supprimé et que le 1^{er} janvier 1994 celle-ci a été mutée au Service des bâtiments. Son engagement à plein temps est devenu un engagement à temps partiel à partir du 1^{er} février 1994. La requérante a saisi la Commission paritaire de recours et, sur la recommandation de cette dernière, elle a été réintégré dans son emploi à plein temps.

3. L'Organisation a dû procéder à une compression notable de son budget pour 1996-1997 par suite d'une forte baisse de l'apport financier des Etats-Unis, son principal contributeur. Elle a donc procédé à une autre réduction des effectifs en deux étapes : tout d'abord, un programme de «départs volontaires», auxquels le personnel pouvait se porter candidat avant le 8 janvier 1996, puis diverses mesures non volontaires.

4. La requérante n'a pas fait la demande de départ volontaire dans les délais prescrits. Dans une lettre du 22 février 1996, le directeur exécutif de la Division de l'administration l'a informée que son poste devait être supprimé et qu'un Groupe consultatif sur la planification des ressources humaines qui avait été créé en août 1995 recommanderait au Directeur général, après examen de son cas, soit de la maintenir parmi le personnel de l'Organisation, soit de mettre fin à son engagement.

5. L'article 10.3 a) du Statut du personnel de l'ONUDI se lit comme suit :

«Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination à titre permanent si les nécessités du service exigent la suppression du poste ou une réduction du personnel, si les services de l'intéressé ne donnent pas satisfaction ou si, en raison de son état de santé, l'intéressé n'est plus capable de remplir ses fonctions.»

La disposition 110.02 a) du Règlement du personnel prévoit quant à elle que :

«Lorsque les nécessités du service obligent à supprimer des postes ou à réduire les effectifs et à condition qu'il existe des postes qui correspondent à leurs aptitudes et où ils puissent être utilement employés, les fonctionnaires nommés à titre permanent doivent être maintenus de préférence aux fonctionnaires titulaires d'une nomination de durée déterminée, étant entendu qu'il est dûment tenu compte, dans tous les cas, de la compétence relative, de l'intégrité et de la durée des services des intéressés...»

Comme indiqué dans le bulletin DGB(M).5 publié par le Directeur général le 16 janvier 1996, le Groupe consultatif devait appliquer les principes suivants :

«Conformément à l'article 10.3 du Statut du personnel et à la disposition 110.02 du Règlement du personnel, les fonctionnaires dont les postes sont supprimés feront l'objet d'une évaluation en fonction des postes disponibles leur convenant pour déterminer si leurs services peuvent effectivement être utilisés dans ces postes. Dans tous ces cas, il sera dûment tenu compte des critères suivants :

-- compétence relative

- intégrité
- efficacité et productivité
- qualifications et compétences adaptées aux principaux thèmes prioritaires, programmes et fonctions essentielles
- durée du service
- équilibre géographique et équilibre entre personnel masculin et féminin

... Par l'expression «postes disponibles leur convenant» dans lesquels les services des fonctionnaires peuvent être effectivement utilisés on entend les postes occupés par d'autres fonctionnaires ou des postes vacants disponibles dans des domaines exigeant des qualifications semblables.»

6. Dans les observations qu'elle a soumises à la Commission paritaire de recours le 23 décembre 1996, l'Organisation a expliqué comme suit la manière dont le Groupe consultatif avait procédé :

a) A partir de mars 1996, il a «recueilli des informations sur» les postes vacants «disponibles en vue d'un éventuel redéploiement» et «examiné les qualifications requises pour» ces postes. Il a analysé «les antécédents, les connaissances, l'expérience et les états de service» du personnel dont les postes avaient été supprimés et «déterminé quels seraient les fonctionnaires ayant les qualifications requises pour un ou plusieurs postes vacants». Il a ensuite demandé une évaluation complémentaire de chaque candidat au «responsable» -- c'est-à-dire au chef de service -- qui était censé «déterminer objectivement l'aptitude du candidat» à occuper le poste concerné.

b) Puis le Groupe consultatif a «réexaminé la situation de tous les fonctionnaires nommés à titre permanent qui n'avaient pas été trouvés aptes à occuper un poste vacant», afin de déterminer s'ils conviendraient à un poste occupé par un fonctionnaire au bénéfice d'un contrat de durée déterminée. Il a dressé une liste des postes «exigeant des qualifications similaires» et, dans ce cas également, a demandé au responsable d'évaluer chaque candidat présentant ces qualifications.

c) Lorsque, à ce stade-là, aucun poste convenant à l'intéressé n'avait été trouvé, le Groupe a formulé une «première conclusion» recommandant la résiliation de l'engagement. Puis il a autorisé une «procédure informelle de recours» permettant au fonctionnaire de porter à sa connaissance de «nouveaux éléments» justifiant un réexamen de son cas.

d) Si, après cet examen complémentaire, le Groupe continuait néanmoins de ne pas trouver de poste convenant à l'intéressé, il recommandait la résiliation de l'engagement.

7. A sa septième réunion, le Groupe consultatif a relevé qu'il n'y avait pas de poste vacant à G.7 pour la requérante. A sa quinzième réunion, il s'est penché sur la question de savoir si elle conviendrait à deux postes G.7 occupés par des agents au bénéfice d'engagements de durée déterminée; il a décidé qu'elle n'avait pas les connaissances techniques spécialisées requises pour l'un d'entre eux et a demandé au directeur exécutif de la Division de la promotion des investissements et de la technologie d'examiner sa candidature à l'autre poste qui était un poste d'assistante administrative dans cette division.

8. Le Groupe consultatif a invité la requérante à assister à sa dix-septième réunion et à exposer son cas. A cette occasion, elle a informé le Groupe qu'elle préférait travailler aux Services financiers, au Groupe de vérification interne des comptes ou au Service des statistiques industrielles et acceptait d'être rétrogradée d'un grade. Le Groupe consultatif a donc décidé qu'il fallait également examiner sa candidature à un poste G.6, déjà occupé, de commis aux statistiques au Service des statistiques industrielles. Mais les deux personnes qui ont eu un entretien avec la requérante ont estimé qu'elle ne convenait pas au motif, notamment, qu'elle avait ce qu'on appelait dans ses rapports d'évaluation des «problèmes de relations interpersonnelles».

9. Le Groupe consultatif a donc envoyé à la requérante sa «première proposition» datée du 20 mai 1996 tendant à mettre fin à son engagement. Après avoir étudié la réponse de la requérante, le Groupe a adressé une recommandation dans ce sens au Directeur général. Le 19 juin 1996, la requérante a été informée que son engagement permanent prendrait fin le 28 juin. Elle a adressé une demande au Directeur général pour qu'il reconsidère cette décision, ce qu'il a refusé de faire; elle a alors saisi la Commission paritaire de recours en invoquant essentiellement une violation des droits que lui conférait la disposition 110.02 a) du Règlement du personnel.

10. Dans son rapport du 6 juin 1997, la Commission a considéré comme une omission de la part des deux personnes chargées de l'entretien avec la requérante le fait de n'avoir pas tenu compte de son dernier rapport d'évaluation, celui portant sur la période allant de février 1994 à décembre 1995. Il était dit dans ce rapport :

«L'intéressée a fait l'objet, sans avoir été consultée, d'un redéploiement d'un service administratif à un service technique. Néanmoins, pour toutes les tâches dont elle a été chargée, elle a accompli un travail d'équipe très efficace et a montré une attitude très positive à l'égard de ses supérieurs et de ses collègues.»

La Commission a également estimé que le Groupe consultatif aurait dû demander dès le début à la requérante si elle souhaitait que sa candidature soit examinée pour un poste de grade inférieur. Pour ces motifs et d'autres encore, la Commission a conclu que le licenciement avait porté atteinte aux «droits [de la requérante] à une procédure régulière telle que prévue par la disposition 110.02 a) du Règlement du personnel, dans la mesure où les tentatives faites par le [Groupe consultatif] pour [la] garder au service de l'Organisation, même à un grade inférieur, n'avaient pas été suffisantes et faites de bonne foi». La Commission a recommandé une réparation, la réintégration de la requérante et -- afin qu'elle puisse contribuer à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies -- un congé spécial sans traitement entre le 28 juin 1996 et la date de sa retraite anticipée. Mais par une décision du 4 juillet 1997, le «fonctionnaire en charge» de l'ONUDI a rejeté ces recommandations ainsi que son recours. Dans la présente requête, qui attaque cette décision, la requérante demande la réparation énoncée sous B ci-dessus, *in fine*.

11. Le Tribunal examinera tout d'abord le moyen selon lequel les droits que la disposition 110.02 a) confère à la requérante ont été violés. Cette disposition donne le droit aux membres du personnel nommés à titre permanent d'avoir la priorité pour des «postes ... où ils puissent être utilement employés», c'est-à-dire des postes non pas simplement de grade identique mais même de grade inférieur. Dans une affaire où intervenait une disposition semblable (jugement 346, affaire Savioli), le Tribunal a estimé que, si l'intéressé est prêt à accepter un poste d'un grade inférieur au sien, l'Organisation doit également rechercher des postes à ce grade. Le Groupe consultatif aurait dû demander à la requérante dès le début si elle était prête à accepter un poste G.6. Ne l'ayant pas fait, il a étudié sa candidature à des postes vacants de grade G.7 seulement et l'a ainsi privée de la possibilité de voir sa candidature examinée pour des postes vacants de grade G.6. Elle avait exprimé une préférence pour le Groupe de vérification interne des comptes. Il y avait dans ce service un poste G.6 d'assistante à la vérification des comptes occupé par un agent au bénéfice d'un contrat de durée déterminée devant expirer le 30 avril 1996. La liste des effectifs de l'ONUDI en mai 1996 confirme que ce poste était devenu vacant à cette date et cette vacance a même été annoncée en octobre 1996. Pourtant, la candidature de la requérante n'a pas été examinée pour ce poste même après qu'elle ait demandé l'application de la procédure informelle de recours. Le Tribunal en conclut que le Groupe consultatif n'a pas respecté le droit de la requérante à bénéficier de la préférence prévue à la disposition 110.02 a) du Règlement du personnel.

12. Par ailleurs, s'agissant des deux postes pour lesquels elle a eu des entretiens, l'ONUDI n'a produit ni les «fiches récapitulatives» qui ont été remises aux personnes chargées de ces entretiens et au Groupe consultatif ni les rapports de ces personnes. L'argument de la défenderesse selon lequel le dernier rapport d'évaluation de la requérante avait été pris en compte ne s'appuie donc sur aucune preuve. De ce fait, la conclusion que la requérante n'avait pas les aptitudes requises pour ces postes omet de tenir compte d'un fait important.

13. Pour les raisons indiquées ci-dessus, la décision de mettre fin à l'engagement de la requérante est donc erronée et doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner aucun autre de ses moyens. Puisque la réduction des effectifs s'est poursuivie en janvier 1998, le Tribunal ordonnera la réintégration de la requérante seulement pour la période allant du 29 juin 1996 à janvier 1998, mois au cours duquel elle est devenue éligible pour un départ anticipé à la retraite, ainsi que le versement de tous les arriérés de traitement, d'indemnités et d'autres prestations, déduction faite des sommes que la requérante a reçues lors de la cessation de service. Si elle a perçu des gains professionnels pendant la période allant de la date de cessation de service à janvier 1998, la requérante devra également rendre compte du montant net de ces gains. L'ONUDI versera jusqu'à la même date sa part des cotisations à la compagnie Van Breda, gérant le plan d'assurance maladie, et à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pour le compte de la requérante. Celle-ci doit être réputée à toutes fins avoir pris une retraite anticipée en janvier 1998 et a droit à toutes les indemnités dues en pareil cas. Compte tenu du tort moral qu'elle a subi, le Tribunal lui accorde la somme de 30 000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts. Elle doit également recevoir 2 000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions du 19 juillet 1996 et du 4 juillet 1997 sont annulées.
2. L'ONUDI réintégrera la requérante à compter du 29 juin 1996, considérer qu'elle a pris une retraite anticipée en janvier 1998 et lui verser les sommes visées au considérant 13 ci-dessus.
3. L'Organisation versera à la requérante 30 000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
4. Elle lui versera 2 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
5. Toutes les autres conclusions de la requérante sont rejetées.

Ainsi jugé, le 8 mai 1998, par M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, M. Mark Fernando, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 1998.

(Signé)

Mella Carroll
Mark Fernando
James K. Hugessen

A.B. Gardner