

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Jugement No 1432

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mme F. A.-B. le 25 juillet 1994, la réponse de l'OMS du 12 octobre 1994, la réplique de la requérante du 31 janvier 1995 et la duplique de l'Organisation du 7 avril 1995;

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, jouissant de la double nationalité française et mauricienne, est entrée au service de l'OMS en 1985 en tant que consultant au bénéfice d'un contrat de courte durée. En 1986, elle a obtenu un contrat de durée déterminée de deux ans et a été affectée au grade P.5 à Brazzaville, au Congo, d'abord comme fonctionnaire médical, puis en tant que "conseiller technique du Directeur régional" du Bureau régional pour l'Afrique (AFRO). En 1988, elle a été promue au grade P.6.

Dans une attestation du 4 juillet 1988, le directeur régional certifia qu'il était contre-indiqué que la requérante demeurât en Afrique, où elle avait contracté une maladie, et la recommanda pour un poste au siège de l'Organisation à Genève. Le 1er janvier 1989, elle fut donc transférée à Genève au titre d'un contrat de deux ans, tout en continuant à relever d'AFRO.

Par lettre du 31 mai 1990, le directeur de la Division du personnel informa la requérante qu'elle serait transférée pour un an, à compter du 1er janvier 1991, à la Division de la santé mentale, au siège. Le 4 février 1991, le chef de l'Administration des ressources en personnel lui confirma cette réaffectation, tout en précisant que le poste qui lui serait attribué était de grade P.5. Le 26 mars 1991 - selon la requérante - ou le 26 mai 1991 - selon la défenderesse -, elle fut informée de la décision du Directeur général de la maintenir au grade P.6 à titre personnel.

Par lettre du 27 septembre 1991, le directeur du personnel l'informa qu'en raison de contraintes budgétaires, son engagement prendrait fin le 31 décembre 1991. Le 5 novembre 1991, elle subit un examen médical de fin de contrat. Par lettre du 3 décembre 1991, le chef de l'administration des contrats lui confirma l'expiration de son contrat.

A la mi-décembre 1991, la requérante partit en congé à Maurice. Dans deux certificats médicaux en date des 24 décembre 1991 et 21 janvier 1992, son médecin traitant déclara qu'elle devait être mise en congé de maladie, d'abord jusqu'au 24 janvier, puis jusqu'au 24 février 1992.

Par mémorandum du 29 janvier 1992, un administrateur du personnel d'AFRO informa la requérante que le directeur régional avait décidé de la réaffecter, avec effet rétroactif au 1er janvier, à un poste de grade P.5 à Brazzaville, tout en précisant qu'elle conserverait le grade P.6 à titre personnel. La requérante a accepté l'offre par lettre du 19 février.

Par fax du 21 février, le directeur du personnel indiqua à l'administrateur du personnel d'AFRO que la requérante ne pouvait être réaffectée tant que certaines formalités, tel un examen médical, n'avaient pas été remplies.

A la fin de février, la requérante quitta Maurice pour Genève, où elle eut un entretien avec le directeur régional. Le 8 mars 1992, elle se rendit à Windhoek, en Namibie, pourvue d'un billet payé par AFRO. Par mémorandum du 13 mars, l'administrateur du personnel lui indiqua qu'il avait été décidé de lui offrir un poste à Windhoek en raison de son état de santé. Il joignait une description de poste datée du 5 mars et signée du directeur régional. Par fax du 23 mars, la requérante répondit que sa préférence allait au poste basé à Brazzaville, mais qu'elle était prête à considérer le poste en Namibie "seulement comme une affectation initiale et très temporaire".

Par câble du 25 mars 1992, l'administrateur du personnel informa le directeur du personnel de la réaffectation de la requérante en Namibie et lui demanda d'approuver sa mise en congé sans traitement du 1er janvier au 7 mars 1992 afin de régulariser sa situation. Par câble du 27 mars, le directeur du personnel accepta cette demande.

Le 10 avril, la requérante, à nouveau malade, se rendit à Genève.

Par câbles des 2 et 3 juillet 1992, l'administrateur du personnel d'AFRO a demandé au directeur du personnel d'entamer les démarches administratives nécessaires à la réaffectation de la requérante en Namibie. Par fax du 7 juillet, ce dernier lui a indiqué les raisons pour lesquelles cela était impossible. Par mémorandum du 7 août, le directeur régional demanda au Directeur général de clarifier le statut de la requérante. Par mémorandum du 28 août, le Directeur général lui répondit avoir ordonné une enquête, dont les résultats le conduisaient à appuyer la décision du directeur du personnel.

Par lettre du 20 octobre 1992, AFRO a informé la requérante qu'elle n'était pas titulaire d'un contrat de travail. La requérante a saisi, le 26 octobre, le Comité régional d'appel, puis, le 2 novembre 1993, le Comité d'appel du siège. Dans son rapport

du 4 mars 1994, ce comité a recommandé le rejet du recours. Par lettre du 27 avril 1994, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a notifié à la requérante le rejet de sa réclamation.

B. La requérante avance deux moyens.

Citant le jugement 938 (affaire Hill No 2), selon lequel "on ne peut pas mettre fin à un contrat tant que le fonctionnaire est en congé de maladie", elle prétend en premier lieu que son engagement n'a pas expiré le 31 décembre 1991, mais a été prolongé jusqu'au 24 février 1992, date à laquelle son congé de maladie a pris fin. C'est donc arbitrairement que l'Organisation l'a d'abord placée en congé sans traitement pour toute la période allant du 1er janvier au 7 mars 1992, puis a ensuite refusé de la considérer comme membre du personnel pendant cette même période.

En second lieu, elle affirme avoir valablement conclu un contrat avec l'Organisation en vue de son affectation au poste en Namibie. S'appuyant à nouveau sur la jurisprudence du Tribunal, elle prétend qu'il y a contrat lorsque toutes les formalités essentielles ont fait l'objet d'un accord, à l'exception de celles n'exigeant pas de nouveau consentement. Elle soutient avoir abouti à un "accord oral complet" avec le directeur régional d'Afrique, et fait valoir que l'Organisation lui a fourni un billet d'avion pour se rendre en Namibie. En outre, elle a reçu une confirmation écrite de l'offre et exercé les fonctions du poste pendant un mois.

Elle conteste l'opinion du Comité d'appel du siège, et soutient que la défenderesse a fait preuve de mauvaise foi en refusant de reconnaître la validité de son nouvel engagement en l'absence d'examen médical. En effet, elle avait subi un examen médical en novembre 1991, juste avant son départ, et a toujours informé l'administration de son état de santé, comme en témoigne le

mémorandum de l'administrateur du personnel du 13 mars 1992, qui s'y réfère spécifiquement.

Elle demande au Tribunal d'ordonner à la défenderesse de reconnaître ses droits à congé de maladie et "subsidiairement" à un congé sans traitement du 1er janvier au 24 février 1992; de lui accorder un congé également sans traitement du 25 février au 7 mars 1992; de reconnaître la validité de sa nomination au poste en Namibie avec effet au 8 mars 1992 et jusqu'au 7 mars 1994; d'informer la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies qu'elle y est restée affiliée jusqu'au 7 mars 1994; de lui verser les montants dûs au titre de ces trois conclusions, assortis d'intérêts à 10 pour cent l'an; et de lui accorder une indemnité pour tort moral, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que l'engagement de la requérante a pris fin le 31 décembre 1991 conformément aux règles en vigueur. Elle conteste la pertinence du jugement 938, l'article 740.5 du Règlement du personnel de l'OMS stipulant que les droits à congé de maladie d'un fonctionnaire expirent en même temps que son contrat. Quant au congé sans traitement, la requérante n'aurait pu en bénéficier, aux termes de l'article 470.1 du Règlement, que si elle avait été réaffectée à un autre poste. Or tel n'a pas été le cas.

En effet, la requérante n'a détenu aucun engagement avec l'Organisation en 1992. Elle n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un "contrat oral", et aucun accord n'a été trouvé sur les termes essentiels du contrat : ni le traitement, ni la classe, les fonctions ou la durée du poste n'ont été définis, et la simple émission d'un billet d'avion ne saurait tenir lieu de preuve de l'existence d'un contrat. La première mention d'une offre d'engagement en Namibie figure dans le mémorandum du 13 mars 1992. Or le fax de la requérante du 23 mars n'en constituait pas une véritable acceptation. En outre, aucune des conditions préalables à la conclusion d'un contrat n'étaient

réunies. D'une part, l'autorisation médicale prévue par les articles 430.1 et 430.2 du Règlement du personnel n'a pas été délivrée. Or la requérante, qui avait déjà obtenu plusieurs contrats avec l'Organisation, ne pouvait ignorer l'importance de cette formalité, que l'examen médical de fin de service, dont la finalité est bien spécifique, ne saurait remplacer. D'autre part, le gouvernement namibien n'a jamais approuvé la réaffectation de la requérante.

En conclusion, la défenderesse rappelle que le directeur régional n'avait pas le pouvoir d'octroyer un contrat à la requérante, et soutient que celle-ci s'est comportée de mauvaise foi en tentant de forcer l'Organisation à la considérer comme un membre du personnel.

D. La requérante réplique que l'article 740.5 du Règlement dispose simplement qu'un congé de maladie ne peut commencer après la fin d'un engagement, mais entraîne la prolongation du contrat s'il a débuté avant son expiration. Elle maintient que le contrat la réaffectant en Namibie est valide, et souligne avoir reçu avant son départ toute la documentation concernant le programme auquel elle serait affectée. Elle critique l'incohérence de l'attitude du Service médical, et affirme que son fax du 23 mars constituait bien une acceptation du poste, qui lui avait déjà été offert oralement et dont elle assumait les fonctions. Enfin, elle affirme avoir consulté son médecin traitant avant son départ et déplore qu'une organisation dont l'idéal est "la santé de tous" fasse si peu de cas d'une maladie qu'elle a contractée à son service.

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient que les documents que la requérante prétend avoir reçus avant son départ en Namibie ne sauraient équivaloir à la conclusion d'un contrat en bonne et due forme. Elle conteste que les conditions préalables d'un contrat aient été réunies, réitère que la requérante n'a pas véritablement accepté le poste qui lui était proposé, et souligne

que l'avis de ses médecins traitants ne peut tenir lieu d'approbation médicale par l'Organisation.

CONSIDERE :

1. La requérante, entrée au service de l'Organisation mondiale de la santé en 1985, a bénéficié de plusieurs contrats de durée déterminée, dont le dernier devait venir à échéance le 31 décembre 1991. Par lettre du 27 septembre 1991, le directeur du personnel informa l'intéressée, alors en poste au siège de l'Organisation, que son engagement prendrait fin le 31 décembre 1991. Elle demanda alors que son nom soit placé sur la liste du personnel disponible pour des postes éventuellement vacants; subit, le 5 novembre 1991, un examen médical de fin d'engagement; et obtint au mois de décembre un congé qu'elle prit à Maurice, son pays d'origine. Devant reprendre son poste à Genève pendant quelques jours à l'expiration de ce congé, elle n'effectua pas de formalités de départ. Le 23 décembre 1991, elle demanda, par une lettre envoyée de Maurice et reçue le 22 janvier 1992, un congé sans traitement. Le 24 décembre 1991, elle obtint un certificat médical attestant qu'elle devait être mise en congé un mois. Un second certificat médical prolongea jusqu'au 24 février 1992 la période durant laquelle, de l'avis du médecin signataire, elle devait être mise en congé.

2. Le 29 janvier 1992, la requérante se vit proposer au nom du directeur régional d'Afrique une réaffectation à un poste à Brazzaville. Elle accepta ce poste sous réserve des résultats de tests médicaux qu'elle devait subir en Europe. Elle revint à Genève à la fin du mois de février et les résultats de l'examen médical qu'elle y subit montrèrent qu'il lui était déconseillé de se rendre dans des pays tropicaux, sans que soit cependant émise une contre-indication formelle. A la même époque et dans des conditions que le dossier ne permet pas d'éclaircir, une proposition lui fut faite, semble-t-il par le directeur régional, d'occuper un poste à Windhoek, en Namibie. Elle partit le 8 mars

1992 pour Windhoek, avec un billet d'avion émis sur instruction du Bureau régional pour l'Afrique. C'est à Windhoek qu'elle reçut la confirmation écrite de l'offre. Elle l'accepta le 23 mars 1992, tout en précisant que sa préférence allait au poste de Brazzaville, mais qu'elle était prête à considérer la proposition concernant la Namibie "seulement comme une affectation initiale et très temporaire". Après un mois passé en Namibie, elle tomba malade. Transférée à Genève le 10 avril 1992, elle ne retourna jamais en Namibie.

3. La requérante ne tarda pas à apprendre que, malgré des interventions du Bureau régional pour l'Afrique en sa faveur, la Division du personnel refusait de donner effet à sa nomination en Namibie et considérait qu'elle n'était titulaire d'aucun contrat de travail. Elle saisit successivement le Comité régional d'appel et le Comité d'appel du siège; ce dernier recommanda le rejet de sa réclamation. Par une décision du 27 avril 1994, déferée au Tribunal de céans, le Directeur général de l'Organisation décida d'autoriser le recouvrement de toutes les sommes versées à la requérante au titre de son séjour en Namibie du 9 mars au 10 avril 1992, mais de lui payer une rémunération et une indemnité de voyage équivalant à celles dont elle aurait bénéficié en tant que consultant à court terme de niveau P.5 pendant la même période. Par là-même, le Directeur général refusait de lui reconnaître quelque droit contractuel que ce fût.

4. La requérante estime qu'elle devait être regardée comme ayant été en congé jusqu'au 7 mars 1992 et que l'Organisation défenderesse doit tirer toutes les conséquences de sa nomination à compter du 8 mars 1992 en Namibie. Au contraire, l'OMS soutient, en premier lieu, que le contrat de travail qui la liait à la requérante avait pris fin le 31 décembre 1991 et qu'elle n'avait plus de droit à congé postérieurement à cette date. Elle affirme, en deuxième lieu, et c'est là l'essentiel de la contestation, qu'aucun contrat n'a été passé avec elle la nommant au poste qu'elle a occupé quelques semaines en Namibie.

5. Sur le premier point de l'argumentation de la défenderesse, il est certain que l'affectation de la requérante à la Division de la santé mentale du siège de l'Organisation s'est terminée le 31 décembre 1991 : l'intéressée a été prévenue en temps utile que son contrat d'un an ne serait pas renouvelé et a passé un examen médical de fin de contrat. Certes, le médecin traitant de la requérante a attesté, dans un certificat daté du 24 décembre 1991, que "son état de santé impos[ait] un congé de maladie d'une durée d'un mois", et lui a ensuite, dans un autre certificat en date du 21 janvier 1992, prescrit "trente jours de repos ... supplémentaires". Mais ces faits ne pouvaient avoir pour effet de différer la date d'échéance de son contrat. En effet, la requérante, qui n'a pas été reconnue par l'Organisation comme étant en congé de maladie entre le 25 et le 31 décembre 1991, ne peut se prévaloir de la jurisprudence issue du jugement 938 (affaire Hill No 2).

6. Bien que son contrat fût venu à échéance, la requérante pouvait-elle néanmoins bénéficier d'un congé à partir du 1er janvier 1992 ? Telle est la deuxième question qu'il convient de résoudre. L'article 470.1 du Règlement du personnel dispose en effet :

"Tout membre du personnel ... qui est réengagé dans l'année qui suit la fin de son engagement peut, au choix de l'Organisation, être réintégré. ... son temps d'absence dans l'intervalle est compté comme congé annuel et congé sans traitement selon qu'il y a lieu".

La requérante demande qu'à tout le moins, si elle ne peut bénéficier d'un congé de maladie - ce qui est exclu puisque son contrat avait expiré - elle soit regardée, au titre de cette disposition, comme placée en congé sans traitement du 1er janvier 1992 au 7 mars 1992. L'Organisation défenderesse estime qu'elle ne saurait prétendre au bénéfice de cette

disposition puisqu'elle n'a pas été réengagée dans l'année qui a suivi la fin de son engagement. La réponse qu'il convient de donner à la question ainsi posée est donc liée au problème principal que soulève la requête, qui est celui de savoir si l'intéressée a ou non été réengagée par l'Organisation pour occuper un poste en Namibie à partir du 8 mars 1992.

7. L'Organisation défenderesse souligne qu'elle n'a conclu avec la requérante aucun contrat, qu'aucun accord, même verbal, n'a été passé pour fixer les conditions essentielles d'un éventuel engagement, et que la requérante n'avait pas accepté inconditionnellement l'offre initiale qui lui avait été faite de ce poste. Elle ajoute que parmi les conditions préalables essentielles d'un contrat figurait l'obligation de subir un examen médical.

8. Le Tribunal estime que, même si aucun contrat écrit n'a été formellement conclu entre l'Organisation et la requérante, toutes les conditions requises par la jurisprudence pour reconnaître l'existence d'un engagement liant juridiquement les parties sont réunies.

9. En premier lieu, il convient de rappeler qu'un administrateur du personnel a, dans un mémorandum du 29 janvier 1992, informé la requérante de la décision du directeur régional d'Afrique de la réaffecter à un poste à Brazzaville. L'intéressée, qui en a accusé réception le 19 février 1992, a expressément accepté cette affectation et pouvait donc légitimement penser que sa réintégration était acquise.

10. En second lieu, la requérante a été amenée, dès son retour à Genève, à partir pour la Namibie avec un billet d'avion qui lui a été remis sur instruction du Bureau régional pour l'Afrique. Certains documents antérieurs à son départ précisaient la description du poste qu'elle devait occuper. Il est vrai que, comme l'affirme la défenderesse, la preuve n'est pas apportée qu'elle ait eu connaissance de ces documents avant de partir;

mais il est hautement improbable qu'elle ait accepté de partir en Namibie sans avoir un minimum d'informations sur les fonctions qu'elle allait exercer.

11. En tout état de cause, l'administrateur du personnel a adressé à la requérante, à Windhoek, un mémorandum en date du 13 mars 1992, dans lequel il mentionnait son affectation au poste No 3.3789 en Namibie, et apportait diverses précisions concernant le grade, le salaire, les conditions de voyage et de séjour et les différentes indemnités auxquelles elle aurait droit. Il joignait en annexe la description du poste en question. La requérante a accusé réception du mémorandum le 23 mars 1992. En dépit des réserves qu'elle a formulées, et qui sont exposées au considérant 2 ci-dessus, il ne fait pas de doute qu'elle a bien accepté la proposition qui lui était faite - d'autant plus qu'elle était déjà sur place et remplissait les fonctions afférentes au poste en question - et qu'elle entendait simplement prendre date pour une future mutation.

12. Enfin, de nombreuses pièces du dossier montrent que l'Organisation a bel et bien considéré la requérante comme membre de son personnel. En effet, elle a été évacuée en cette qualité et a reçu une avance sur salaire. En outre, la Division du personnel - peut-être mal informée - a accepté, le 27 mars, d'approuver sa reprise de fonctions à compter du 8 mars 1992, et les services compétents n'ont fait connaître leurs réserves, puis leur opposition, à son recrutement qu'au mois de juillet 1992. Le fait que le recrutement aurait été décidé par une autorité de l'Organisation n'ayant pas de pouvoir de décision en la matière et n'aurait pas été précédé des formalités nécessaires ne peut avoir eu d'effet sur la réalité de ce recrutement. D'une part, l'Organisation doit supporter les conséquences des décisions prises par les agents qu'elle a mandatés pour les prendre - en l'espèce, le directeur régional d'Afrique. D'autre part, le fait que la requérante n'ait pas passé de visite médicale avant d'occuper le nouveau poste ne saurait constituer un vice susceptible d'altérer

l'échange de consentements intervenu entre elle-même et des représentants de l'Organisation, d'autant plus que, comme il a été dit au premier considérant ci-dessus, elle a subi un examen médical le 5 novembre 1991.

13. De l'ensemble de ces circonstances, il résulte que la requérante doit être considérée comme ayant été réengagée par l'Organisation défenderesse. De ce fait, conformément aux dispositions de l'article 470.1 du Règlement du personnel et à la décision prise par la Division du personnel dans son câble du 27 mars 1992, l'intéressée devait être placée en congé sans traitement du 1er janvier 1992 au 7 mars 1992. Elle a droit au bénéfice des émoluments dont elle a été privée du 8 mars 1992 au 7 mars 1994 et à des intérêts, au taux de 10 pour cent l'an, sur les sommes dues à compter de l'échéance de chacune d'elles. Elle doit être rétablie dans ses droits à pension au titre de la période susmentionnée.

14. La requérante justifie en outre avoir subi du fait de l'attitude de l'administration à son égard un préjudice moral distinct du préjudice qui est réparé au considérant 13 ci-dessus, même si la détérioration de son état de santé ne peut en l'espèce ouvrir droit à réparation. Il sera fait une équitable appréciation de ce préjudice moral en fixant à 10 000 francs suisses le montant de l'indemnité que l'Organisation devra lui verser. Enfin la requérante a droit au remboursement de ses dépens, estimés à 7 500 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général de l'OMS en date du 27 avril 1994 est annulée.

2. L'OMS versera à la requérante une indemnité calculée conformément au considérant 13 du présent jugement et prendra les mesures nécessaires pour rétablir la requérante dans ses droits à pension.

3. L'Organisation lui versera en outre une indemnité de 10 000 francs suisses en réparation du préjudice moral subi.

4. Elle versera à la requérante une somme de 7 500 francs suisses à titre de dépens.

5. 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. Edilbert Razafindralambo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

William Douglas
Michel Gentot
E. Razafindralambo
A.B. Gardner