

**SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION**

**Affaire PEREZ-VENERO**

**Jugement No 1448**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. Alejandro Perez-Venero le 29 mars 1994 et régularisée le 6 juillet, la réponse de l'ONUDI du 6 octobre 1994, la réplique du requérant du 10 janvier 1995 et la duplique de l'Organisation du 20 avril 1995;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, 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. Le requérant, ressortissant panaméen né en 1941, est entré au service de l'ONUDI en 1973 au grade P.2. Il a été promu au grade P.3 en 1977 et a obtenu une nomination à titre permanent en juin 1987. En 1993, il a été transféré à l'Unité de coordination de la décennie pour le développement industriel en Afrique.

En 1993, l'Organisation mit en oeuvre une procédure de réduction du personnel, dont les critères et les modalités furent énoncés dans deux bulletins du Directeur général en date des 21 juin et 23 août 1993.

Dans un avis en date du 1er octobre 1993, la Division des services du personnel a indiqué que les mesures prises jusque-là, qui avaient abouti à "56 départs volontaires", ne suffisaient pas à rétablir l'équilibre financier de l'Organisation et qu'il conviendrait donc, en ultime recours, de procéder à des licenciements.

Par mémorandum du 4 octobre 1993, le directeur de la Division des services du personnel informa le requérant qu'il faisait partie des membres du personnel dont l'engagement était susceptible d'être résilié dans un proche avenir. Il se référait au bulletin du Directeur général du 21 juin 1993 et affirmait se fonder sur "une étude approfondie des programmes prioritaires et des besoins en personnel".

Par mémorandum du 1er novembre, au Directeur général, demeuré sans réponse, le requérant a demandé à celui-ci de reconsidérer sa décision.

En octobre et novembre 1993, il eut plusieurs entretiens avec un administrateur du personnel concernant les modalités de son licenciement et la compensation financière qui lui serait accordée. Le 5 novembre, au cours d'une entrevue avec l'administrateur du personnel, le requérant signa un mémorandum du même jour, intitulé "demande de résiliation d'engagement par accord mutuel". Il y sollicitait douze mois de salaire à titre d'indemnité de licenciement, conformément à l'article 10.6 a) du Statut du personnel; une indemnité additionnelle représentant 50 pour cent de la somme précitée; un congé spécial rémunéré du 1er janvier au 31 mars 1994; un congé spécial sans solde du 1er avril 1994 au 31 mars 1996, durant lequel l'Organisation continuerait à payer ses contributions à la caisse d'assurance maladie et au fonds de pension; et trois mois de salaire en lieu et place du préavis.

Le 10 novembre 1993, l'administrateur du personnel remit au requérant une lettre de la même date par laquelle le directeur de la Division des services du personnel l'informait que le Directeur général avait décidé de mettre fin à son engagement dans les conditions énoncées dans le mémorandum du 5 novembre. Comme l'administrateur du personnel l'y invitait, le requérant signa ce dernier document, qui comportait une clause stipulant qu'il ne le contesterait pas.

B. Le requérant prétend en premier lieu que la procédure de réduction du personnel est entachée d'illégalité. En effet, aucun critère précis n'a été publié ni appliqué. Par ailleurs, l'administration a agi avec parti pris et ne l'a

jamais informé des raisons de son licenciement. Il ne remplissait aucune des conditions énoncées par le Directeur général dans son bulletin du 21 juin 1993. Il affirme être victime d'inégalité de traitement et accuse le Directeur général de l'avoir, en 1993, délibérément muté à un poste plus "vulnérable".

Il allègue en second lieu qu'en ne tentant pas de le réaffecter à un autre poste, la défenderesse n'a pas respecté les droits qu'il détenait tant des termes de son contrat que des règles en vigueur. Il estime que l'Organisation aurait dû offrir de le réengager une fois la restructuration menée à terme, d'autant plus qu'il était affecté à un programme prioritaire.

Faisant valoir qu'il était l'unique ressortissant panaméen au service de l'Organisation, il invoque en troisième lieu la violation du principe de répartition géographique.

En dernier lieu, il plaide le vice du consentement car il n'aurait signé la demande de résiliation d'engagement qu'à la suite de pressions de l'administration. En effet, l'administrateur du personnel l'a menacé de réduire le montant de son indemnité de licenciement s'il ne signait pas, a omis de l'informer de ses droits et lui a imposé des délais trop brefs pour se décider. Il cite comme illustration de la duplicité de l'administration l'adjonction de la clause de non-contestation à la lettre du 10 novembre 1993, et soutient que ce dernier document n'a aucune valeur légale.

Il demande une indemnité pour tort matériel comprenant la rémunération qu'il aurait perçue jusqu'à l'âge de soixante ans, ainsi que la contribution de l'ONUDI à la caisse d'assurance maladie et au fonds de pension; une indemnité pour tort moral de 50 000 dollars des Etats-Unis au cas où sa première demande serait satisfaite, et de 200 000 dollars au cas où elle serait rejetée; une indemnité de 50 000 dollars pour le tort moral subi par sa femme; une compensation pour le tort moral subi par ses enfants, sous la forme d'une lettre d'excuses du Directeur général; une lettre de recommandation de l'Organisation; l'insertion de son dernier rapport d'évaluation dans son dossier personnel; une lettre de l'Organisation expliquant clairement les conditions à remplir pour bénéficier d'une prime de rapatriement; une autre lettre décrivant ses droits au déménagement de ses effets personnels, droits qu'il pourra exercer jusqu'à un an après avoir atteint l'âge de soixante ans; une dernière lettre décrivant son droit et celui de sa femme au paiement de billets d'avion pour Panama, valables dans le même délai; le droit d'exercer, pendant son congé spécial sans solde, toute profession qui n'aille pas à l'encontre des intérêts de l'Organisation; ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste la recevabilité de la requête. En effet, le requérant semble considérer son mémorandum du 1er novembre 1993 comme un recours interne dirigé contre le mémorandum du 4 octobre. Or celui-ci ne constituait pas une décision définitive susceptible d'être attaquée. La véritable décision, en date du 10 novembre, n'a fait l'objet d'aucun recours. Elle comportait d'ailleurs une clause par laquelle le requérant renonçait à la contester.

Sur le fond, l'Organisation soutient que la procédure de réduction des effectifs s'est déroulée en toute légalité. Elle a été approuvée par tous les organes directeurs de l'Organisation, en vue d'équilibrer son budget tout en préservant sa mission. Le requérant n'a pas été choisi arbitrairement, mais en fonction de critères bien déterminés, énoncés notamment dans les bulletins du Directeur général des 21 juin et 23 août 1993. Ces critères ayant été appliqués à l'ensemble du personnel, il ne saurait être question d'inégalité de traitement : notamment, le mémorandum du 4 octobre a été adressé à cinquante-cinq autres fonctionnaires. Le Directeur général a donc bien agi dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 11(3) de la Constitution de l'ONUDI, qui le déclare responsable de l'engagement, de l'organisation et de la direction du personnel.

Le requérant ne pouvait ignorer le contexte dans lequel s'inscrivait son licenciement. En outre, l'obligation de motiver s'applique surtout aux décisions unilatérales, et non aux résiliations d'engagement par consentement mutuel prévues par l'article 10.3 b) du Statut du personnel.

L'Organisation a tenté de le réaffecter, mais n'a pu lui trouver aucun poste approprié. En outre, le requérant aurait dû soulever cette question avant de signer la lettre du 10 novembre. Il ne se justifiait pas davantage de lui attribuer un autre poste une fois la restructuration menée à terme car ses fonctions n'avaient pas été considérées comme de nature essentielle et prioritaire.

Quant au principe de répartition géographique, il ne confère aucun droit aux membres du personnel.

Enfin, la défenderesse nie avoir exercé une quelconque pression sur le requérant : l'administrateur du personnel n'a

jamais menacé de réduire le montant de son allocation de départ, ne lui a imposé aucun délai, et n'a pas davantage tenté de le tromper. Quant à la clause de non-contestation, il s'agissait d'une simple mesure de précaution dans l'intérêt d'une bonne administration.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable, le mémorandum du 4 octobre 1993 constituant une véritable décision et étant entaché de nombreuses irrégularités. Sur le fond, il maintient l'ensemble de son argumentation. S'appuyant sur une volumineuse correspondance entre divers membres de sa famille et le Cabinet du Directeur général, il s'applique à démontrer qu'il n'a jamais accepté son licenciement. Il fait également état d'enregistrements de ses conversations avec divers membres de la Division des services du personnel et réaffirme avoir été victime de pressions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient que la requête est irrecevable, le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours internes. Elle réitère que la procédure ayant conduit au licenciement du requérant s'est effectuée en toute légalité et que celui-ci connaissait parfaitement les droits que lui conféraient les textes en vigueur.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'ONUDI au siège de l'Organisation à Vienne en 1973. L'Organisation le plaça d'abord au bénéfice d'un contrat de durée déterminée de deux ans, au grade P.2. Après avoir accompli une série de contrats de durée déterminée et avoir été promu au grade P.3, il a obtenu une nomination à titre permanent le 1er juin 1987. Tous ses contrats étaient financés par le budget ordinaire de l'Organisation. Le 1er mai 1993, il a été muté à un poste d'administrateur de programme à l'Unité de coordination de la décennie pour le développement industriel en Afrique. Il s'agissait d'un poste financé par le budget opérationnel de l'Organisation. Le requérant soutient que le Directeur général lui a donné un "préavis de licenciement" le 4 octobre 1993, et n'a pas fait droit à sa demande du 1er novembre 1993 tendant au réexamen de cette décision. Ses conclusions sont exposées sous B ci-dessus.

2. En 1992, l'Organisation a décidé que le Directeur général devrait prendre diverses mesures pour équilibrer le budget opérationnel au plus tard à la fin de 1993, y compris une réduction de personnel.

3. Dans un bulletin daté du 21 juin 1993, le Directeur général a annoncé que, "les ressources financières n'ayant cessé de diminuer par suite du déficit enregistré dans les recettes du budget opérationnel", des économies se révélaient nécessaires, notamment sous la forme d'une réduction du personnel opérée grâce à des mesures volontaires, à des restrictions apportées au recrutement, à l'érosion naturelle des effectifs par suite de démissions et de départs en retraite, à l'expiration d'engagements de durée déterminée, et à des licenciements. Ces derniers devaient entre autres prendre la forme d'une "cessation de service par accord mutuel", soit une mesure visant à mettre fin à un engagement "d'un commun accord". Bien que plusieurs agents aient demandé à quitter l'Organisation de leur plein gré, le départ de certains autres a été jugé nécessaire. C'est ainsi que le Directeur général a publié un deuxième bulletin le 23 août 1993.

4. Dans les deux bulletins, il soulignait les avantages offerts, tels que le versement d'une indemnité de licenciement en vertu de l'article 10.6 a) du Statut du personnel et, si les ressources le permettaient, en vertu de l'alinéa b) de ce même article, l'octroi d'un congé spécial sans traitement pour de longues périodes aux membres du personnel qui ne se trouvaient qu'à deux ou trois ans de l'âge de la retraite anticipée, à savoir cinquante-cinq ans, ainsi que la garantie du versement des cotisations à l'assurance maladie et à la caisse des pensions jusqu'à ce que les intéressés atteignent cet âge. La Division des services du personnel devait fournir aux fonctionnaires des conseils à titre confidentiel sur les options qui leur étaient offertes.

5. Les articles 10.3 et 10.6 du Statut du personnel stipulent ce qui suit :

"10.3 a) 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 ...

b) Le Directeur général peut aussi mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination à titre permanent si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne marche de l'administration de l'Organisation et si elle n'est pas contestée par le fonctionnaire intéressé."

"10.6 a) Lorsque le Directeur général met fin à un engagement, le fonctionnaire intéressé doit recevoir le préavis et l'indemnité prévus par le Statut et le Règlement du personnel. Le Directeur général effectue le versement des

indemnités de licenciement conformément aux taux et conditions spécifiés au tableau IV du présent Statut.

b) Le Directeur général peut, lorsque les circonstances le justifient et lorsqu'il juge qu'il y a lieu de le faire, verser à un fonctionnaire titulaire d'une nomination à titre permanent qui est licencié en vertu de l'article 10.3 b) une indemnité de licenciement qui ne dépasse pas de plus de 50 % celle qui lui serait normalement due en vertu du Statut et du Règlement du personnel."

6. Ces mesures ont abouti à cinquante-six départs volontaires. Ce résultat n'étant toujours pas considéré comme suffisant pour obtenir les économies souhaitées, la Division des services du personnel a annoncé, dans un avis daté du 1er octobre 1993, qu'il serait finalement nécessaire au Directeur général de procéder à des licenciements si les procédures à l'amiable se révélaient insuffisantes, et qu'au cours des deux semaines suivantes, les membres du personnel "à l'engagement duquel il [était] prévu de mettre fin" seraient invités à traiter de la question des conditions de leur licenciement, lesquelles pourraient inclure les dispositions particulières énoncées dans les deux bulletins.

7. Le 28 octobre 1993, juste après être rentré de son congé dans les foyers, le requérant a reçu un mémorandum daté du 4 octobre 1993, l'informant qu'il faisait partie des membres du personnel dont l'engagement était susceptible d'être résilié prochainement et que la Division des services du personnel prendrait contact avec lui pour "discuter des modalités de [son] licenciement ... et ... des indemnités qui s'y rapportaient". C'est le document qui, d'après le requérant, constituait "le préavis de licenciement".

8. Il ressort du dossier que le requérant a rencontré un administrateur du personnel à quatre reprises, le 28 octobre et les 2, 5 et 10 novembre 1993, bien qu'il y ait un profond désaccord sur ce qui s'est produit.

9. D'après le requérant, lors de sa deuxième rencontre avec l'administrateur du personnel, le 2 novembre, l'entretien a porté sur une "résiliation d'engagement par accord mutuel". L'administrateur a entre autres évoqué le versement d'indemnités de licenciement, y compris une avance forfaitaire de 90 pour cent et une somme correspondant à trois mois de traitement à titre d'indemnité compensatrice de préavis; le paiement des cotisations à l'assurance maladie et à la caisse des pensions pendant cette période; les indemnités de rapatriement et de déménagement de son mobilier et les droits d'accès à l'économat. Selon le requérant, alors qu'à la première rencontre, le 28 octobre, il n'y avait eu qu'un bref entretien et qu'il n'avait pu que griffonner quelques notes incomplètes et de caractère général sur l'information reçue, lors de la seconde rencontre, on lui avait remis une note dactylographiée détaillée qu'il était invité à examiner.

10. Lors de la troisième rencontre, le 5 novembre, l'administrateur du personnel a dicté pour signature à une secrétaire un mémorandum où étaient repris les détails de la note dactylographiée susmentionnée que le requérant avait rapportée. Le requérant a signé le texte, qui était daté du même jour. Ce texte mentionnait le mémorandum du 4 octobre 1993 et demandait la résiliation de son engagement par accord mutuel aux conditions suivantes :

1) le versement d'une indemnité de licenciement de douze mois conformément à l'article 10.6 a) du Statut du personnel, augmentée de 50 pour cent;

2) l'octroi d'un congé spécial à plein traitement du 1er janvier au 31 mars 1994 suivi d'un congé spécial sans traitement jusqu'au 31 mars 1996, l'Organisation versant pendant toute cette période sa part des cotisations à l'assurance maladie et à la caisse des pensions; et

3) le versement de trois mois de traitement en lieu et place du préavis.

11. A leur quatrième rencontre, le 10 novembre 1993, l'administrateur du personnel a remis au requérant une lettre de la même date, signée par le directeur de la Division des services du personnel, l'informant qu'en réponse à sa demande de cessation de service, formulée le 5 novembre, le Directeur général avait accepté de mettre fin à son engagement en application de l'article 10.3 b) du Statut du personnel avec effet au 31 mars 1996. Il était dit dans la lettre que le requérant aurait droit, outre les prestations indiquées dans le mémorandum du 5 novembre 1993, à un versement forfaitaire à la fin de décembre 1993 correspondant à 90 pour cent des indemnités de licenciement ainsi qu'au solde de son congé annuel et à la prime de rapatriement. La lettre du 10 novembre 1993 contenait la clause suivante :

"Je confirme mon acceptation de la résiliation de mon engagement à titre permanent conformément à l'article 10.3 b) du Statut du personnel (dont copie est jointe) et dans les conditions indiquées plus haut et m'engage, de ce fait, à

ne pas contester cette cessation de service par accord mutuel."

12. Le requérant déclare avoir élevé une objection contre la clause selon laquelle il ne contesterait pas la résiliation de son engagement, car il la considérait comme illégale, mais avoir néanmoins signé la lettre parce que l'administrateur du personnel l'avait assuré qu'il s'agissait d'une "procédure standard".

13. Bien qu'il ait fait savoir par écrit au Directeur général le 1er novembre 1993 qu'il était "choqué" d'avoir reçu ce qu'il qualifiait de "préavis de licenciement" et qu'il lui ait demandé de reconsidérer cette décision, il ne lui a pourtant adressé aucun recours une fois reçu le véritable préavis de licenciement daté du 10 novembre 1993. Il a certes écrit une lettre - tardive - le 21 février 1994 au directeur du Cabinet du Directeur général où il soutenait que la résiliation de son engagement était irrégulière, peu correcte et illégale, mais il a expressément déclaré dans cette lettre que celle-ci, comme une lettre antérieure datée du 29 novembre 1993, n'avait "pas valeur de document juridique de réclamation". Il indiquait également qu'il cherchait uniquement à obtenir une offre de compensation plus équitable en renégociant les conditions financières de son départ.

14. Tout en soutenant que "l'ONUDI, en mettant fin à son engagement, non seulement n'a pas agi correctement, mais encore a agi illégalement", il ne "demande pas [sa] réintégration à l'ONUDI tant que l'administration actuelle sera en place". Il soutient tout d'abord qu'en envisageant de le licencier, l'Organisation a fait un choix arbitraire sans indiquer aucun motif, sans respecter le principe d'une répartition géographique équitable ni prendre le temps de lui trouver un autre poste; en deuxième lieu, sa demande de résiliation et son acceptation de ne pas contester cette résiliation ont été obtenues par la tromperie, la menace et la contrainte. Il soutient donc que la décision qui lui a été notifiée le 4 octobre 1993 ainsi que la cessation de service par accord mutuel qui lui a été communiquée le 10 novembre 1993 sont entachées de vices qui justifient leur annulation.

15. La défenderesse, tout en rejetant ces assertions, conteste la recevabilité de la requête. Selon elle, la décision que le requérant a contestée dans son mémorandum du 1er novembre 1993 n'était pas définitive. La véritable décision du Directeur général de mettre fin à son engagement lui a été notifiée le 10 novembre 1993 et le requérant non seulement a exprimé son accord à ce moment-là, mais encore s'est abstenu par la suite de contester aussi bien la résiliation que ledit accord.

16. La disposition 112.02 du Règlement du personnel prévoit qu'un fonctionnaire peut former un recours contre une décision administrative en adressant une lettre au Directeur général dans les soixante jours qui suivent la notification de cette décision et que s'il ne reçoit pas de réponse dans les soixante jours suivants, il peut saisir la Commission paritaire de recours.

17. Le Tribunal estime que la décision communiquée au requérant par le mémorandum du 4 octobre 1993 n'était pas une décision définitive, ce mémorandum ayant uniquement pour objet d'engager la discussion : voir le jugement 336 (affaire Hayward). Le requérant avait certes été désigné comme fonctionnaire "dont l'engagement était susceptible d'être résilié", mais aucune décision effective n'avait été prise à l'époque indiquant que son engagement serait résilié à telle ou telle date et dans des conditions bien spécifiées. Il ne s'est pas davantage vu communiquer une décision dans ce sens. Il a donc eu tort de croire que le mémorandum du 4 octobre 1993 constituait un préavis de licenciement. Il n'est pas davantage fondé à se plaindre de ce que le Directeur général n'a pas donné suite à son mémorandum du 1er novembre 1993, car ce qu'il y contestait n'était pas une décision définitive.

18. Ce n'est que le 10 novembre 1993 que la décision définitive de mettre fin à son engagement lui a été communiquée. Or, il n'a pas formé de recours auprès du Directeur général dans le délai de soixante jours prévu par le Règlement du personnel, et n'a de ce fait pas épuisé les moyens de recours internes mis à sa disposition. Sa requête est donc irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

19. La requête étant irrecevable, il n'y a pas lieu de statuer sur le fond.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, 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.

(Signé)

William Douglas  
Mella Carroll  
Mark Fernando  
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.