

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaire de Assis

Jugement No 1589

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{lle} Sérafina de Assis le 30 janvier 1996 et régularisée le 22 avril, la réponse de l'UNESCO du 17 mai, la réplique de la requérante en date du 16 juillet et la duplique de l'Organisation du 27 août 1996;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par la requérante;

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

A. La requérante, ressortissante angolaise née en 1940, est entrée au service de l'UNESCO le 6 octobre 1977, au grade P.2, à la Division des établissements humains et de l'environnement socioculturel, au titre d'un contrat d'un an renouvelé plusieurs fois. En 1988, le poste qu'elle occupait fut gelé en raison de contraintes budgétaires. Les tentatives de lui trouver un autre emploi n'ayant pas abouti, l'administration décida le 23 septembre 1988 de mettre fin à ses services. Cette décision fut toutefois rapportée en raison de l'état de santé de la requérante, lequel s'était dégradé au cours de l'année 1988.

Par mémorandum du 15 novembre 1988, le directeur par intérim du Bureau du personnel fit part à la requérante de l'offre du Directeur général de séparation par consentement mutuel à compter du 15 mai 1989, au terme d'un congé spécial avec traitement de six mois. La requérante accepta cette offre le 21 novembre 1988. Cependant, par lettres du 9 février et du 14 avril 1989, elle dénonça l'accord. Elle produisit également, le 5 mai 1989, un certificat médical. L'Organisation accepta en conséquence de prolonger son contrat pour de courtes périodes. Ayant épuisé ses droits au congé de maladie à plein traitement et au congé annuel, elle fut placée en congé de maladie à demi-traitement du 27 avril 1990 au 7 décembre 1990, puis en congé spécial sans traitement à partir du 8 décembre 1990. La Caisse d'assurance maladie lui versa alors, en application de l'article 15.1.1 de son règlement, une prestation équivalente à la moitié du salaire.

Sur avis du médecin-conseil de l'UNESCO, l'administration saisit le 28 février 1991 le Comité des pensions du personnel de l'Organisation en vue de l'attribution éventuelle d'une pension d'invalidité à la requérante. Ayant appris que ce comité avait décidé de lui accorder une telle pension à titre rétroactif, à compter du 8 décembre 1990, l'Organisation l'informa, par lettre du 27 juillet 1992 signée par le chef de la Division de l'administration du personnel, que son cas allait être soumis au comité consultatif compétent en vue de la résiliation de son engagement pour raisons de santé.

Par lettre du 14 août 1992, la requérante déclara souhaiter comparaître en personne devant le Comité consultatif; mais, par lettre du 18 novembre, le chef de la Division de l'administration du personnel lui indiqua que, sur avis médical, le directeur du Bureau du personnel écartait sa demande. Réuni le 27 novembre, le Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB) recommanda de mettre un terme à ses fonctions pour raisons de santé.

Par lettre du 14 décembre 1992, le directeur du Bureau du personnel informa la requérante de la résiliation de son engagement pour raisons de santé, en application de l'article 9.1 du Statut du personnel, avec effet rétroactif au 7 décembre 1990, la pension d'invalidité lui ayant été attribuée à compter du 8 décembre 1990. Il indiquait, entre autres, qu'elle avait droit, conformément à la disposition 109.7 a) et b) du Règlement du personnel, à une indemnité de licenciement équivalant à onze mois un douzième de rémunération, déduction faite ... du montant de la pension d'invalidité versée pour les mois correspondants par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Par lettre du 9 février 1993, la requérante présenta une réclamation au Directeur général contre cette décision. Par mémorandum du 26 février, elle adressa un avis d'appel au secrétaire du Conseil d'appel. Par lettre du 5 mars, le directeur du Bureau du personnel l'informa que le Directeur général adjoint confirmait la décision au nom du

Directeur général. Le 29 octobre 1993, elle déposa son mémoire de recours dans lequel elle reprochait également à l'Organisation le déclassement de son poste de P.3 à P.2 et un blocage d'échelon. Dans son avis du 27 juin 1995, le Conseil d'appel recommanda au Directeur général de rapporter sa décision du 14 décembre 1992 au motif que la résiliation rétroactive d'un engagement n'était pas prévue par la disposition 109.7 b) du Règlement du personnel. Par lettre du 30 octobre 1995, qui constitue l'acte attaqué, le Directeur général confirma la décision contestée, mais fit toutefois droit, à titre exceptionnel, à la demande de la requérante de remboursement de frais de voyage encourus en 1984, lors d'un congé dans les foyers.

B. Citant la disposition 109.11 a) du Règlement du personnel relative à la date effective de cessation de service, la requérante conteste la rétroactivité de la résiliation de son engagement. Le fait que son contrat a été régulièrement prolongé au-delà du 27 avril 1990 et la correspondance échangée entre elle et l'UNESCO prouvent qu'il n'a jamais été question de résiliation rétroactive de son engagement.

En outre, la déduction faite sur l'indemnité de licenciement est contraire aux principes généraux de la fonction publique internationale. On ne saurait en effet déduire de cette prestation, qui a un caractère indemnitaire, des sommes de nature tout à fait différente, et ce, d'autant que la requérante doit rembourser à la Caisse d'assurance maladie les demi-salaires versés depuis le 8 décembre 1990.

La requérante réclame l'annulation de la décision attaquée, à l'exception du remboursement des frais encourus lors de son voyage en 1984; une indemnité au lieu du préavis de licenciement de trois mois; une indemnité de licenciement égale à douze mois de traitement; une indemnité compensatrice de congés payés équivalant à deux mois de salaire; quatorze semaines de rémunération au titre de la prime de rapatriement; ainsi que l'octroi des sommes détaillées dans sa demande initiale.

C. Dans sa réponse, l'Organisation conteste la recevabilité des demandes qui n'ont aucun lien direct avec la décision attaquée, non seulement pour forclusion, mais également pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

Elle nie devoir à la requérante une somme au lieu du préavis de trois mois, car l'indemnité payable correspond à trois mois de congé sans traitement. L'indemnité de licenciement à laquelle la requérante a droit n'est pas de douze mois mais de onze mois un douzième de rémunération, en vertu de la disposition 109.7 a) du Règlement du personnel, car elle n'a accompli que treize ans et deux mois de service. La prime de rapatriement qu'elle réclame ne lui a pas été accordée car elle ne s'est pas conformée aux exigences de la disposition 109.9 h) du Règlement du personnel. Quant à l'indemnité compensatrice de congés payés, elle lui a déjà été versée et correspondait à dix-huit jours et demi de congé annuel non pris.

La défenderesse affirme avoir mis fin à l'engagement de la requérante conformément à l'article 9.1 du Statut du personnel et à la disposition 109.7 b) du Règlement, qui permettent la résiliation rétroactive d'un engagement à la date d'octroi d'une pension d'invalidité. Quant à l'obligation de la requérante de rembourser à la Caisse d'assurance maladie les demi-salaires versés depuis le 8 décembre 1990, elle découle de l'article 15.1.3 du règlement de la Caisse.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens. Elle qualifie d'exorbitante la résiliation rétroactive de son engagement. N'ayant pu participer à la réunion du SPAB, elle plaide un vice de procédure. Elle admet toutefois que sa demande relative à la prime de rapatriement est devenue sans objet.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO maintient les arguments de sa réponse et soutient que c'est sur avis médical et conformément au paragraphe 8 du Règlement intérieur des Comités consultatifs des cadres que la requérante a été écartée de la réunion du SPAB. Quant à la déduction de l'indemnité de licenciement du montant dû au titre de la pension d'invalidité versée à la requérante, prévue par la disposition 109.7 b) du Règlement du personnel, l'Organisation rappelle qu'elle est tenue d'appliquer le Statut et Règlement du personnel, notamment en vertu du principe *patere legem*.

CONSIDÈRE :

Sur les faits

1. La requérante était au service de l'UNESCO depuis le 6 octobre 1977; elle y a occupé, successivement, différents postes; elle se trouvait au grade P.2, en dernier lieu à l'échelon 10.

En 1988 sa santé s'est détériorée. Elle a bénéficié de congés de maladie. A partir du 27 avril 1990, elle n'a plus reçu que la moitié de son salaire et, à compter du 8 décembre 1990, elle a été en congé sans traitement mais elle a reçu de la Caisse d'assurance maladie une prestation équivalente à la moitié de son traitement. A ce sujet, elle a signé le 9 février 1992 la déclaration suivante :

Je soussignée, Mme S. de Assis, m'engage sur l'honneur à rembourser à la Caisse d'assurance maladie (CAM) de l'UNESCO le montant des indemnités qui m'auraient été versées au titre des dispositions de l'article 15 du Règlement de la CAM dans l'éventualité où la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies serait amenée à me servir rétroactivement une prestation périodique.

L'article 15.1.3 dudit règlement est en effet rédigé de la façon suivante :

Les prestations de demi-traitement prévues par les présentes dispositions en cas d'incapacité temporaire de travail ne peuvent être versées concurremment avec une pension de retraite anticipée ou d'invalidité au titre de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies; toutefois, si cette pension, dans son intégralité, est d'un montant inférieur à la moitié du traitement du participant concerné, la Caisse lui octroie une indemnité équivalant à la différence entre ces deux montants.

Le 27 juillet 1992, la Division de l'administration du personnel informa la requérante que l'Organisation envisageait de résilier son contrat pour raisons de santé, après consultation du comité consultatif compétent, le Comité des pensions du personnel de l'UNESCO ayant décidé de lui attribuer une pension d'invalidité en application de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Dans la correspondance entre la requérante et l'Organisation, celle-ci rappela -- sans être contredite par la requérante -- que le demi-salaire était versé par la Caisse d'assurance maladie sous condition de restitution pour le cas où une pension d'invalidité serait payée pour la même période, ce qui était également conforme à la pratique suivie dans d'autres cas.

Une séance du Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB) eut lieu en novembre 1992, à laquelle la requérante ne fut pas autorisée à participer, sur avis du médecin-chef de l'Organisation.

2. La requérante fut informée par une lettre du directeur du Bureau du personnel du 14 décembre 1992 et un avis de mouvement du personnel (93-HQ/02) que son contrat était résilié pour raisons de santé conformément à l'article 9.1 du Statut du personnel, avec effet rétroactif au 7 décembre 1990; dix avis de mouvement du personnel ayant été rapportés rétroactivement, la requérante avait droit à :

--une rémunération pour $18^{1/2}$ jours de congé annuel;

--une rémunération pour $11^{1/12}$ mois à titre d'indemnité de licenciement suivant la disposition 109.7 b) du Règlement du personnel, dont à déduire le montant de la pension d'invalidité versée pour les mois correspondants par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

--une rémunération pour $4^{1/3}$ semaines à titre de prime de rapatriement pour la période du 6 octobre 1977 au 30 juin 1979, le versement du complément éventuel de la prime due jusqu'au 7 décembre 1990, soit $11^{2/3}$ semaines, était soumis à la disposition 109.9 h) du Règlement du personnel.

La disposition 109.7 du Règlement du personnel se lit comme suit :

Indemnité de licenciement

a) Lors de la résiliation d'un engagement de durée indéterminée, ou d'un engagement de durée définie après au moins six années de service, par suite de suppression d'un poste ou de réduction de personnel, en application de l'Article 9.1 du Statut du personnel, une indemnité de licenciement, calculée d'après le nombre des années et des mois de service accomplis, est payée selon le barème ci-après...

b) La même indemnité est payée dans les cas de résiliation pour raisons de santé en application de l'Article 9.1 du Statut, déduction faite du montant de toute pension d'invalidité versée pour les mois correspondants par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

La requérante a formé un recours interne contre la décision susmentionnée du 14 décembre 1992.

Se référant à la recommandation du Comité d'appel, mais sans la suivre, le Directeur général a déclaré rejeter le recours par une lettre du 30 octobre 1995. Sur le vu des circonstances, il a toutefois accepté que l'UNESCO prenne

à sa charge les frais de voyage Paris-Lisbonne et retour, engagés par la requérante en 1984, à titre d'indemnité pour voyage dans les foyers, du fait qu'alors le voyage en Angola avait été interrompu car il s'était révélé impossible en raison de la situation politique et militaire dans ce pays.

3. Dans la requête soumise au Tribunal, la requérante s'en prend à la décision du 14 décembre 1992 confirmée, le 30 octobre 1995, sur recours. Elle conteste la validité d'une mesure rétroactive; sans critiquer le principe de la résiliation de son engagement pour raisons de santé, elle prétend avoir droit au délai de préavis avant la résiliation; elle réclame en outre une indemnité de licenciement, sur laquelle il n'y aurait pas lieu d'imputer les versements de la Caisse commune à titre de pension d'invalidité. Elle estime avoir droit à un reliquat de jours de congé de maladie. Elle admet n'avoir plus droit à une indemnité de rapatriement, vu le temps écoulé. Elle pense que la Caisse d'assurance maladie n'aurait pas payé ses frais de maladie entre 1990 et décembre 1992. Elle estime que, précédemment, l'Organisation aurait dû la faire bénéficier d'une promotion.

L'Organisation soutient que les réclamations de la requérante concernant la promotion sont irrecevables pour cause de tardiveté et de non-épuisement des voies de recours internes. Il n'y aurait plus de litige concernant ni l'indemnité de retour au foyer en 1984, puisque le Directeur général a accepté de couvrir ces frais, ni le remboursement de la Caisse d'assurance maladie pour les montants correspondant aux pensions d'invalidité payées -- la requérante ayant confirmé son engagement à ce sujet --, ni l'indemnité de rapatriement puisque la requérante admet ne l'avoir pas fait valoir à temps. Selon l'Organisation, la rétroactivité de la mesure de licenciement serait imposée par le texte de la disposition 109.7 du Règlement du personnel et correspondrait à la jurisprudence du Tribunal : voir le jugement 595 (affaire Benyoussef).

Sur la recevabilité

4. Les conclusions de la requérante portant sur le refus de promotion sont irrecevables pour cause de tardiveté et de non-épuisement des voies de recours internes. La conclusion relative aux frais de voyage Lisbonne et retour est devenue sans objet, dès lors que la réclamation a été admise par l'Organisation. La requérante a renoncé à sa demande de prime de rapatriement dont elle admet qu'elle est devenue sans objet. Il n'y a plus de contestation en ce qui concerne le remboursement de la Caisse d'assurance maladie pour le demi-traitement payé, puisque la requérante s'est engagée à y procéder.

Le litige ne porte donc plus que sur le principe que la non-rétroactivité, la prétention de la requérante d'obtenir une indemnité pour la période correspondant au délai de préavis, le calcul de l'indemnité de licenciement (durée à prendre en considération et montant à imputer) et celui des jours de congé pour lesquels la requérante doit être indemnisée.

La procédure suivie devant le SPAB est sans incidence sur le sort du litige, dès lors que la résiliation du contrat n'est pas contestée en tant que telle; aussi le reproche de la requérante relatif au fait qu'elle n'a pas été admise à comparaître devant ce Comité n'a-t-il pas à être traité plus avant.

Sur le fond 5. Selon un principe général régissant la fonction publique internationale, une organisation ne peut modifier la situation juridique d'un de ses agents à titre rétroactif -- en dehors d'hypothèses non réalisées en l'espèce -- et elle ne peut disposer à leur sujet que pour l'avenir, postérieurement à la notification de la décision (voir les jugements 51 (affaire Poulain d'Andecy), considérant 5; 963 (affaires Niesing, Peeters et Roussot), considérant 5; 1012 (affaires Aelvoet No 2 et consorts), considérant 6; 1020 (affaire Saunoi), considérant 12; 1130, (affaires Godin et consorts), considérant 2; 1530 (affaires Haenni et Perruchi-Haenni), considérant 8; 1531 (affaire Wassef No 9), considérant 8). Le jugement 595 n'a pas d'autre signification; appliquant ce principe général, le Tribunal y a considéré qu'une résiliation pour motif de santé ne pouvait déployer des effets que pour l'avenir et qu'elle devait aussi respecter le délai de préavis; selon ce jugement, cela n'empêche pas l'Organisation de se placer à une date antérieure à celle à laquelle la résiliation porte effet, pour déterminer si la santé de l'agent est un motif de résiliation, car il faut nécessairement pouvoir en juger avant la résiliation.

Il n'y a aucune raison de s'écarter de ces principes en l'espèce. La disposition 109.7 du Règlement du personnel ne prévoit rien de différent. En effet, elle ne prescrit ni qu'il y ait simultanéité du début de la pension d'invalidité et de l'entrée en force de la résiliation, ni surtout qu'une résiliation doive rétroagir à la date précédemment fixée du début de la pension d'invalidité. Il résulte au contraire de l'article 15.1.3 du règlement de la Caisse d'assurance maladie que des interférences sont possibles à cet égard.

La décision attaquée qui confirme l'effet rétroactif de la résiliation doit donc être annulée. Le principe de la résiliation n'est pas contesté. La déclaration de résiliation, même si elle mentionne une date inexacte, n'est pas dépourvue de tous effets; ceux-ci s'exerceront dès le jour pour lequel elle pouvait être valablement émise. Dès lors, l'Organisation devra fixer et respecter le délai de préavis pour lequel la résiliation pouvait être déclarée; elle en tirera les conséquences quant à l'étendue des prestations qu'elle doit à la requérante. A juste titre, il n'est pas contesté par celle-ci qu'elle doit rembourser la Caisse d'assurance maladie des montants avancés à titre de demi-salaire (ce qui n'est pas une dérogation au principe de non-rétroactivité, mais l'application d'une décision d'emblée conditionnelle). En revanche, c'est à tort qu'elle conteste la validité de l'article 109.7 b) du Règlement du personnel, en tant que cette disposition prévoit que la pension d'invalidité est imputée sur l'indemnité de résiliation, car aucun principe général n'oblige les organisations à faire bénéficier leurs agents d'un gain d'assurance.

Une remarque s'impose en ce qui concerne l'indemnité demandée pour la période de préavis : une indemnité destinée à compenser une perte de salaire n'est pas due pour une période pour laquelle l'Organisation n'avait pas à payer de salaire.

Il subsiste une divergence entre les parties concernant les jours de congé payés (deux mois selon la requérante, dix-huit jours et demi selon l'Organisation); dans sa duplique, l'Organisation estime qu'il appartient à la requérante de prouver que le nombre des jours de congé payé est supérieur à celui indiqué par l'administration. La cause devant être renvoyée à l'Organisation, il sied de lui renvoyer l'affaire également sur ce point, ce qui donnera à la requérante la faculté de prouver préalablement le fondement de sa prétention.

6.La requérante a droit à des dépens que le Tribunal fixe à 15 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1.La décision attaquée est annulée en tant qu'elle prend effet au 7 décembre 1990.

2.L'affaire est renvoyée à l'Organisation pour qu'elle liquide les droits de l'intéressée conformément au présent jugement et qu'elle réexamine ses droits à congés payés.

3.L'Organisation versera à la requérante 15 000 francs français à titre de dépens.

4.Le surplus des conclusions de la requérante est rejeté.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

Michel Gentot
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner