

## QUARANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire HALLIWELL

#### Jugement No 415

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par la dame Halliwell, Valerie Ann, le 8 mars 1979, la réponse de l'Organisation en date du 20 juin 1979, la réplique de la requérante datée du 28 août 1979 et sa communication du 2 novembre 1979, ainsi que la duplique de l'Organisation en date du 14 novembre 1979, le mémoire additionnel de l'Organisation du 25 février 1980 en réponse à une demande de précisions du Tribunal de céans en date du 1er février 1980 et les observations de la requérante, datées du 11 mars 1980, sur ce mémoire;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 4.3 et 4.4 du Statut du personnel, les dispositions 410.1, 570.1.3, 1040 (anciennement 940) et 1050 (anciennement 950) du Règlement du personnel et les dispositions II.9.260 et II.9.370 du Manuel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. La dame Halliwell a été engagée le 1er décembre 1971 pour deux années en qualité de secrétaire recrutée localement au bureau régional de l'OMS pour l'Afrique à Nairobi. Son engagement fut renouvelé à deux reprises pour deux nouvelles années, puis pour un mois et vint à expiration le 31 décembre 1977. La requérante fit recours au Comité régional d'enquête et d'appel devant lequel elle soutint que la décision de ne pas renouveler son contrat avait été prise en méconnaissance des faits et au mépris du Règlement, et notamment de la disposition figurant au paragraphe 370, de l'article 9 de la partie II du Manuel de l'Organisation, selon lesquels l'Organisation est tenue de rechercher une autre affectation à ceux de ses agents qui perdent leur emploi du fait d'une compression de personnel. Le comité régional estima que sa demande n'était pas fondée et fit une recommandation dans ce sens au directeur régional, qui l'accepta. En revanche, le Comité d'enquête et d'appel du siège, saisi de l'affaire, fut d'avis qu'il y avait bien eu compression de personnel et que le paragraphe 370 susmentionné aurait donc dû être appliqué. Le Directeur général de l'OMS ne fit pas sienne cette recommandation et, dans une lettre adressée à la requérante le 21 décembre 1978, à laquelle il joignait un exemplaire du rapport du comité d'enquête, il expliqua que les dispositions applicables en cas de réduction du personnel (c'est-à-dire l'article 1050.2 (anciennement 950.2) du Règlement du personnel et les dispositions spéciales du Manuel II.9.370 relatives au personnel des projets de coopération technique) visaient les cas où des compressions de personnel contraignent l'Organisation à résilier des engagements avant leur terme normal. Or l'engagement de la requérante était venu normalement à expiration. Il ajoutait que, pour des raisons de principe, il ne pouvait accepter la recommandation du comité d'enquête relative au versement d'une indemnité, également parce que l'engagement de la requérante était allé jusqu'à son terme normal. C'est cette décision définitive du 21 décembre 1978 que la requérante conteste par sa présente requête.

B. Devant le Tribunal, la requérante déclare qu'un autre poste approprié est devenu vacant au lieu d'affectation où elle se trouvait au moment même où son propre poste a été aboli. Le Comité d'enquête et d'appel du siège a constaté que sa candidature à ce poste vacant a été écartée en raison de sa nationalité, que des renseignements essentiels sur sa personne n'ont pas été soumis lors de la sélection des candidats, qui s'est déroulée selon une procédure entachée de partialité et que la préférence aurait dû être donnée à un membre du personnel dont les capacités étaient bien connues et dont le poste venait d'être supprimé. La requérante soutient que l'Organisation avait l'obligation de faire tous les efforts possibles pour la réemployer étant donné la qualité de ses services. D'autre part, la décision d'abolition de son poste repose, dit-elle, sur une appréciation erronée des faits. La présence d'une secrétaire à plein temps était en effet essentielle à la bonne marche du projet, d'autant plus qu'on pouvait en prévoir l'extension en raison de la campagne d'éradication de la variole en Afrique orientale. Enfin, le poste a été supprimé pour des raisons financières sans que toutes les autres ressources possibles de l'OMS aient été

sérieusement explorées. Dans la décision contestée, le Directeur général s'est contenté d'affirmer la légalité du non-renouvellement au regard du Statut et Règlement du personnel, sans répondre aux objections du Comité d'enquête et d'appel du siège. L'erreur dans l'appréciation des faits commise par le Directeur général est corroborée par le fait que depuis deux ans, après la cessation de son emploi, l'Organisation a jugé nécessaire et possible de la remplacer par une secrétaire à plein temps, les ressources indispensables ayant été trouvées. Au sujet de sa demande d'indemnité, elle soutient que les arguments avancés dans la décision sont mal fondés, car elle prétend cette indemnité en réparation du préjudice que lui a causé la décision erronée qu'elle conteste.

C. Dans ses conclusions, la requérante demande le remboursement de ses dépens, une indemnité au titre de l'état de pénible tension où elle s'est trouvée au cours des dix-huit mois derniers, le paiement de son traitement à compter du 1er janvier 1978 jusqu'à la date de la décision, un dédommagement de la perte sur ses droits à pension et une indemnité au titre du dommage causé à sa carrière ultérieure.

D. L'Organisation répond que le poste de la requérante a toujours été un poste temporaire, tributaire de l'existence de ressources. A la suite d'une décision d'ordre général prise par l'OMS en 1976 (résolution WHA 29.48) relative aux économies à réaliser, il a été décidé d'abolir le poste à l'expiration du contrat de la requérante. La disposition du Règlement du personnel qui est applicable est donc l'article 1040 (anciennement 940), relatif à l'achèvement des engagements temporaires à la fin de la période de service convenue, et non l'article 1050.1 (anciennement 950.1), relatif à la résiliation avant la date d'expiration de l'engagement en cas de suppression de poste. En particulier, la requérante a été avisée le 17 août 1973 que son emploi ne serait pas renouvelé, c'est-à-dire conformément au préavis fixé à l'article 1040. La disposition II.9.370 qu'invoque la requérante s'applique au cas où le poste d'un agent affecté à un projet est supprimé, l'Organisation devant alors faire tout son possible pour lui trouver une autre affectation dans un autre projet. Elle concerne par conséquent une situation différente de celle de la requérante. En ce qui concerne la triple omission de faits essentiels alléguée par la requérante, l'Organisation fait valoir qu'il n'appartient pas à celle-ci d'apprécier si l'abolition de son poste nuira sensiblement au projet, ni la relation entre le projet et la campagne d'éradication de la variole, ni encore la répartition des fonds de l'OMS entre ses différentes activités, toutes questions qui relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général et de ses collaborateurs. Pour ce qui est du poste vacant auquel la requérante a posé en vain sa candidature, cette question est sans pertinence au regard du présent recours et, de toute manière, les nominations relèvent également du pouvoir d'appréciation du Directeur général. La requérante n'avait aucun droit à se voir donner une quelconque préférence. Enfin, il est inexact que l'Organisation ait immédiatement remplacé la requérante après son départ. Elle était affectée à un projet de surveillance épidémiologique, sans aucun rapport avec le bureau du coordonnateur des programmes où il est exact qu'une sténographe (donc de grade inférieur à celui de la requérante) a été engagée pour de courtes périodes renouvelables. La décision attaquée ayant été prise dans l'intérêt de l'Organisation et en pleine conformité avec le Statut et Règlement du personnel, la défenderesse invite le Tribunal de céans à déclarer la requête mal fondée.

E. La requérante réplique que toute assistance lui a été refusée lors de la préparation de son recours. Certaines pièces ne lui ont pas été communiquées et d'autres ont même été détruites. Le fait qu'elle n'a pas été affectée aussitôt au poste IRP/IMM/019 qui était vacant au moment où le sien a été supprimé constitue une discrimination qui enfreint les articles 4.3 et 4.4 du Statut du personnel et la disposition 410.1 du Règlement du personnel, qui excluent tous critères autres que la compétence, l'intégrité et la répartition géographique. Or le critère de la répartition géographique n'intervenait absolument pas pour le poste vacant. La décision contestée porte atteinte aussi aux dispositions de la section 5 du Règlement du personnel, notamment l'article 570.1.3 qui prévoit la réaffectation à un poste inférieur pour éviter la résiliation de l'engagement et celles de la section 10 où sont énumérés les critères applicables en cas de suppression d'un poste de durée illimitée, critères en vertu desquels il est inadmissible que l'Organisation garde à son service, pour faire le travail que faisait la requérante, Mlle Fernandes, engagée un mois à peine avant la fin de l'emploi de la requérante. Enfin, selon la disposition II.9.250 du Manuel, un poste peut être supprimé faute de fonds ou de travail, ou en cas de réorganisation. Aucun de ces trois motifs n'existait en ce qui concerne son poste. La disposition II.9.260, relative notamment au reclassement du personnel en cas d'abolition de poste, a elle aussi été méconnue. Pour ce qui est des faits, la défenderesse ne conteste pas que l'engagement de la requérante n'a pas été reconduit uniquement parce que le poste a été supprimé. Le motif de la cessation de son emploi est donc bien l'abolition du poste (disposition 1050) et non l'échéance du contrat d'engagement (disposition 1040). L'explication de ces irrégularités réside dans les abus d'autorité et les préventions à son égard du représentant de l'OMS à Nairobi, qui a entravé sa candidature au poste vacant (IRP/IMM/019). La plupart des postes étant maintenant d'une durée de deux ans, si on suivait l'argumentation de la défenderesse, il suffirait d'abolir un poste pour se défaire de n'importe quel agent, ce qui rendrait inopérantes toutes les garanties prévues par le Statut et le Règlement du personnel. En outre, le fait est que le poste ayant été aboli, les tâches qui s'y rattachaient continuent d'être accomplies, quoique à un grade inférieur. La défenderesse fait erreur au

sujet du poste de sténodactylographe auprès du coordonnateur des programmes (appelé autrefois représentant de l'OMS) : c'est non pas la titulaire de ce poste, Mme Ng'ang'a, qui a remplacé la requérante, mais Mlle Fernandes, déjà nommée, qui remplit maintenant exactement les fonctions de la requérante et dans le même service. C'est ce qu'a constaté le Comité d'enquête et d'appel du siège quand il a déclaré : "... il est prouvé que les fonctions de la dame Halliwell ont subsisté et ont été accomplies par une sténographe temporaire pendant plus de dix mois, quoique à un grade inférieur. Le comité estime que, pour le moins, cet emploi temporaire aurait dû être offert à la dame Halliwell ...". Or ces dix mois sont maintenant devenus un an et neuf mois à la date de la requête. Selon la requérante, tout cela prouve que la véritable raison du non-renouvellement de son engagement est tout autre et doit être recherchée dans l'animosité du représentant de l'OMS à son égard, provoquée par une initiative de la requérante en matière de vérification des comptes et par la préférence dudit représentant, en matière d'emploi, pour les personnes de la même origine ethnique que la sienne.

F. La requérante joint à sa réplique des conclusions modifiées par lesquelles elle demande au Tribunal : a) d'ordonner que l'indemnité prévue en cas de compression de personnel lui soit versée; b) d'ordonner que lui soit versée une indemnité dont le montant sera fixé par le Tribunal comme sanction de l'inapplication par la défenderesse des dispositions du Règlement du personnel qui auraient dû être observées pour le concours concernant le poste IRP/IMM/019; c) de lui octroyer un dédommagement au titre de la prévention de son chef à son égard; d) de lui octroyer un dédommagement au titre de la perte de ses droits à pension et du dommage causé à sa carrière, et e) de lui accorder ses dépens.

G. Dans sa duplique, la défenderesse déclare que la requérante aurait pu obtenir les documents qu'elle désirait en faisant la demande officiellement par écrit. L'OMS rejette les accusations d'abus de pouvoir et de parti pris portées par la requérante. Au demeurant, elle aurait dû soulever ce moyen devant le Comité d'enquête et d'appel du siège et dans sa requête. Elle l'avait soulevé devant le Comité régional d'enquête et d'appel, puis l'avait retiré par une lettre datée du 11 octobre 1977 dans laquelle elle déclarait : "Je ne désire plus maintenir l'accusation de parti pris à mon encontre de la part d'un supérieur ou de tout autre chef responsable." Quant à Mlle Fernandes, il s'agit d'une personne détachée par le ministère de la Santé du Kenya, qui finance ses services. En ce qui concerne la partie de la réplique ayant trait à la façon dont le poste vacant IRP/IMM/019 a été pourvu, l'Organisation soutient qu'il s'agit là d'un grief entièrement différent de l'objet de la requête dirigée contre une décision de non-renouvellement d'engagement. Pour être recevable, ce grief aurait dû être porté devant les instances internes. Dans ses précédentes écritures devant les comités et dans sa requête, la requérante avait certes fait état de cette vacance de poste, mais uniquement pour montrer qu'elle n'avait pas bénéficié, à son sens, des mesures de reclassement prévues par la disposition II.9.370, sans attaquer les modalités d'examen et de sélection des candidats. L'Organisation conclut en conséquence au rejet de la requête et de ce nouveau grief, l'une en tant que mal fondée, l'autre en tant qu'irrecevable.

H. En réponse à une demande de précision du Tribunal relative à la candidature de la requérante au poste IRP/IMM/019, l'Organisation confirme qu'elle considère cette demande nouvelle, ajoutée par la requérante dans sa réplique, comme étant irrecevable parce qu'elle n'a pas été soumise au Comité régional d'enquête et d'appel ni au Comité d'enquête et d'appel du siège, et qu'il n'en est pas question dans la décision attaquée, ni dans les conclusions de la requête. L'Organisation se dit prête toutefois à exposer sa défense au fond si le Tribunal en fait la demande. La requérante conteste cette argumentation de la défenderesse en faisant valoir que cette exception d'irrecevabilité est tardive et qu'il est déplorable, de toute manière, que l'Organisation oppose ce prétexte à la requérante et profite de son inexpérience juridique pour refuser d'aborder le fond. Elle ajoute qu'elle n'a déposé sa requête que parce que sa candidature à ce poste a été rejetée et que, par conséquent, cette candidature fait partie intégrante de son recours, d'autant plus que la requête n'est pas dirigée contre la cessation du contrat qui était le sien au moment de la fin de ses services, mais contre la cessation de son emploi par l'OMS, d'une manière générale. Enfin, elle déclare qu'il en a bien été question devant le Comité régional d'appel. Elle maintient en conséquence les conclusions de sa réplique.

CONSIDERE :

1. La disposition 1040 du Règlement du personnel prévoit ce qui suit :

"En l'absence de toute offre et de toute acceptation de prolongation, les engagements temporaires, tant de durée déterminée qu'à court terme, prennent fin automatiquement lors de l'achèvement de la période de service convenue. Cependant, tout membre du personnel, engagé pour une durée déterminée d'une année ou plus, que l'Organisation a décidé de ne pas réengager, reçoit notification de ce fait au moins un mois et, normalement, trois mois avant la date d'expiration du contrat."

Ainsi, la disposition prévoit que la décision de ne pas réengager doit être notifiée au moins un mois avant la date d'expiration du contrat. Pareille décision relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Dès lors, elle ne peut être annulée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes.

2. Pour l'application de ce principe général à un cas tel que la présente affaire, l'un des faits essentiels dont il faut tenir compte est qu'une décision défavorable ne porte pas atteinte à un droit contractuel : elle ne fait que décevoir un espoir. Si l'emploi que le fonctionnaire occupe est maintenu, le Directeur général doit avoir quelque raison qu'il juge bonne d'opérer un changement, raison qui ne peut être entachée d'arbitraire ou d'illégalité. A cette réserve près, il doit évidemment disposer d'un très large pouvoir d'appréciation, tel que celui qu'il exerce lors d'une nomination. Si, comme c'est le cas en l'occurrence, le poste est supprimé, cela ne signifie pas forcément qu'on puisse mettre fin purement et simplement à l'engagement. Le Directeur général doit encore examiner s'il y a une autre tâche que l'intéressé puisse accomplir utilement et s'il est dans l'intérêt de l'Organisation de la lui confier. A ce propos, il doit garder présente à l'esprit la disposition 4.4 du Statut du personnel, où il est dit ce qui suit : "Sans entraver l'apport, aux divers échelons, de talents nouveaux, il y aura lieu de nommer aux postes vacants des personnes déjà en service dans l'Organisation, plutôt que des personnes venant de l'extérieur."

3. La requérante critique la décision attaquée pour des motifs aussi nombreux que variés. Il importe d'en examiner un seulement, à savoir le fait que, durant la période qui s'est écoulée entre le 17 août 1977, date à laquelle la fin de l'engagement a été notifiée à l'intéressée, et le 31 décembre, jour où la décision a pris effet, il y a eu dans l'Organisation deux postes vacants qui convenaient l'un et l'autre à la requérante. Celle-ci soutient que le directeur régional, lorsqu'il a décidé de mettre fin à l'engagement, n'a pas tenu compte de cette situation au motif, erroné et illicite, qu'il avait résolu de réserver l'un et l'autre poste à des ressortissants du Kenya et, de plus, de ne pas renouveler en tout état de cause le contrat de la requérante en raison de sa qualité d'étrangère. L'élimination systématique des étrangers avait été préconisée en 1976 par le représentant de l'OMS à Nairobi qui, le 30 août 1977, écrivait au directeur régional que l'on "répondrait aux vœux du gouvernement du Kenya en remplaçant aussitôt que possible les secrétaires étrangers par des nationaux, mesure qui est d'ailleurs conforme à la politique du Bureau régional pour l'Afrique, qui veut que l'on donne la préférence, pour ce genre de poste, à des ressortissants du pays hôte".

4. Le premier poste vacant pour lequel la requérante n'a pas été prise en considération a été affiché en juillet 1977. Il s'agissait d'un poste très semblable à celui qu'elle occupait alors et il n'est pas contesté qu'elle possédait les qualifications voulues. Il n'est pas contesté non plus que la candidature de la requérante, qui l'avait pourtant déposée le 26 juillet, n'a même pas été examinée. Il est dit dans un mémorandum envoyé au chef du personnel au nom du directeur régional, en date du 16 septembre, que la politique du directeur régional, qui entend pourvoir aux postes vacants par l'engagement de nationaux, était appliquée de manière rigide, le chef du personnel étant prié d'"insister et de faire en sorte qu'un Kényen soit engagé".

5. Le second poste pour lequel la candidature de la requérante n'a pas été retenue était un emploi qui répondait certainement tout à fait à ses qualifications; il avait été créé pour l'accomplissement de la totalité ou d'une bonne partie des tâches relevant du poste supprimé de la requérante. La décision d'abolir le poste a été prise sur le papier en juillet 1976, à la suite d'une résolution dans laquelle la 29e Assemblée mondiale de la santé priait le Directeur général de supprimer toutes les dépenses évitables et non indispensables et d'assurer une organisation rationnelle des cadres professionnels et administratifs. Mais il est évident que, douze mois plus tard, lorsque l'heure a sonné de faire tomber la hache, il n'a pas été jugé possible de supprimer les travaux que la requérante avait accomplis. Le Comité d'enquête et d'appel a constaté que "les fonctions de Mme Halliwell subsistaient et étaient remplies par une employée sténographe temporaire depuis plus de douze mois, encore qu'à un grade inférieur". La sténographe, Mlle Fernandes, avait en fait été nommée un mois avant l'expiration du contrat de la requérante et il est établi qu'elle était encore occupée à plein temps près de deux ans plus tard, en novembre 1979. Il est dit que son traitement était payé par le gouvernement Kényen, mais l'Organisation n'a pas réfuté ce qu'avance la requérante, à savoir que le traitement de Mlle Fernandes était versé au moyen de fonds de l'OMS. L'Organisation a eu largement le temps, depuis cette constatation du comité en novembre 1978, d'élucider la situation en produisant des documents pour montrer exactement pourquoi et comment Mlle Fernandes avait été nommée, quel était son travail et comment elle était rémunérée, mais elle ne l'a pas fait. Le Tribunal en infère que l'Organisation n'a pas offert à la requérante de poursuivre sa tâche (ce que l'intéressée aurait accepté, même à un grade inférieur) avec, par conséquent, le renouvellement de son contrat, parce que la décision avait déjà été prise de ne pas prolonger son engagement en

raison de sa nationalité.

6. En témoignant devant le Comité d'enquête et d'appel, le chef du personnel a dit que si rien ne prescrivait formellement, dans le Statut du personnel, de recruter des ressortissants du pays pour pourvoir aux postes de la catégorie des services généraux, il s'agissait là d'"une pratique généralisée", qui "répondait expressément aux désirs exprimés par certains pays hôtes" et qui était "tout à fait compatible avec les politiques tendant à promouvoir l'autosuffisance et le développement de la main d'oeuvre nationale auxquelles l'Assemblée de la santé a donné son appui". Il est inutile de dire qu'il n'appartient pas au Tribunal de critiquer ou d'approuver ces sentiments. Le Tribunal ne croit pas non plus devoir examiner si la politique en question est compatible ou non avec le principe qui veut que "les membres du personnel [soient] choisis sans distinction de race, de croyance ou de sexe" (disposition 4.3 du Statut du personnel). Mais, lorsque celui-ci exprime une préférence pour les "personnes déjà en service", un directeur régional ou le Directeur général n'est pas fondé à remplacer cette préférence par une autre, tirée d'une pratique généralisée et peut-être louable. En le faisant, il outrepassa ses pouvoirs légitimes. En conséquence, le directeur régional a omis, lorsqu'il a décidé de ne pas prolonger le contrat de la requérante au motif que le poste de celle-ci était supprimé, de prendre en considération les autres postes qui pouvaient ou auraient dû entrer en ligne de compte et pour lesquels elle aurait dû bénéficier d'une préférence.

7. La requérante a donc droit à une réparation, mais celle-ci ne saurait consister, ainsi qu'elle le demande, dans le rétablissement de ses droits à traitement et à pension. Ainsi qu'il est dit plus haut, elle n'a pas été privée d'un droit contractuel à traitement ou à pension, mais elle a simplement été déçue dans l'espoir de rester au service de l'Organisation. Le Tribunal estime que la réparation appropriée s'élève à 8.000 francs suisses. La requérante ayant dû consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la préparation de son dossier et à l'obtention de renseignements, elle doit se voir attribuer un certain montant à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La décision du Directeur général en date du 20 décembre 1978 est annulée et le Tribunal ordonne :

1. que la requérante reçoive 8.000 francs suisses à titre de réparation, avec intérêts à 15 pour cent du 1er janvier 1978 à la date du paiement;
2. que 2.000 francs suisses lui soient versés en remboursement de ses dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 avril 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy