

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire LIEGEOIS

Jugement No 1082

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC), formée par Mlle Françoise Liégeois le 10 mai 1990 et régularisée le 5 juin, la réponse du Conseil datée du 3 août 1990, la réplique de la requérante du 7 septembre et la duplique du Conseil en date du 25 octobre 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, VII, paragraphe 2, et VIII du Statut du Tribunal, ainsi que le Statut du personnel du CIPEC;

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, de nationalité française, a été engagée pour une durée indéterminée au CIPEC, en 1972, en qualité de sténodactylographe. Après une période d'essai, elle fut classée au grade B3, échelon 4. A la suite de plusieurs promotions exceptionnelles, elle obtint le grade G7, échelon 6, à compter de mai 1983, en tant que responsable de la Section bibliothèque et archives.

Dans une note de service No 353 en date du 18 juillet 1989, le Secrétaire général demanda à chacun des membres du personnel de rédiger une proposition pour sa propre description de fonctions et de fournir une explication des tâches accomplies quotidiennement, avec indication du temps passé dans chacune d'entre elles. Dans une note No 354 portant la même date, il demanda au personnel de formuler, avant le 30 août 1989, des observations sur l'application de l'ensemble des articles de la Convention du CIPEC et de son Statut du personnel. Le 5 septembre 1989, la requérante répondit à la note de service No 353 et, le lendemain, à la note No 354. Dans une lettre du 1er décembre 1989 adressée à chacun des membres du personnel administratif, le Secrétaire général annonça que tous les agents qui souhaitaient quitter volontairement le CIPEC dans le courant de l'année 1990 et dont la demande lui serait présentée avant le 31 décembre 1989 bénéficieraient d'une indemnisation équivalant à un demi-mois de salaire par année d'ancienneté, avec un maximum de quatre mois.

Le 22 décembre 1989, la requérante lui écrivit qu'elle n'acceptait pas cette offre. Par lettre du 24 janvier 1990, le Secrétaire général informa la requérante de la décision de supprimer son poste à dater du 1er mars 1990, compte tenu, notamment, de la difficile situation financière de l'organisation et lui offrit quatre mois de sa rémunération à titre d'indemnité. Par la note de service No 360 du 29 janvier 1990, le personnel fut informé qu'à partir du 1er février 1990 le CIPEC fonctionnerait selon une nouvelle structure provisoire et que, dans le cadre de celle-ci, la Section bibliothèque et archives se transformerait en Centre de documentation technique, les fonctions de la requérante étant transférées à un autre membre du personnel. Dans une lettre du 9 février, elle sollicita le réexamen de la décision de mettre fin à son contrat. Le Secrétaire général rejeta la demande par une lettre du 12 février 1990, que la requérante attaque.

B. La requérante soutient que la résiliation de son engagement est irrégulière à plusieurs égards.

Elle fait valoir que la défenderesse a violé son droit d'être entendue, dont le principe est applicable même en l'absence d'un texte exprès, et que la décision est donc entachée d'un grave vice de procédure.

En second lieu, elle a les plus grands doutes sur la réalité de la suppression de son poste. Elle croit avoir été simplement remplacée par une assistante du Secrétaire général, laquelle est aidée et sera peut-être remplacée à son tour par un agent recruté au moment du licenciement de la requérante.

A titre subsidiaire, elle soutient que la défenderesse a méconnu son obligation de la faire bénéficier d'une réaffectation prioritaire, ce qu'elle déduit du silence gardé par l'administration sur une quelconque recherche d'un autre poste. Le Conseil a donc omis de tenir compte de faits essentiels, à savoir son ancienneté, la qualité de ses

services, ses qualifications, la nature de son contrat et ses fonctions de représentante du personnel.

En tout état de cause, l'indemnité qui lui a été allouée ne compense nullement le préjudice matériel qu'elle a subi et qu'elle évalue à l'équivalent d'au moins trois ans de salaire. Dans son jugement No 873 (affaire Da), le Tribunal a fixé à treize mois de salaire le montant de l'indemnité à verser à un membre du personnel du CIPEC dont l'engagement avait été résilié, alors qu'il était au service du CIPEC depuis moins longtemps que la requérante et qu'il n'avait été titulaire que d'un contrat de durée déterminée.

Par ailleurs, le préavis d'un mois et une semaine qui a été consenti à la requérante était trop court, et d'ailleurs discriminatoire en ce qu'une de ses collègues, dont l'ancienneté était moindre, a bénéficié d'un préavis de deux mois et une semaine.

Enfin, elle prétend qu'elle remplit les conditions nécessaires pour avoir droit à une réparation du préjudice moral.

En conclusion, la requérante demande au Tribunal l'annulation de la décision du Secrétaire général du 12 février 1990 confirmant la résiliation de son engagement et d'ordonner le paiement de sommes à titre de réparation du préjudice matériel et moral subi et de 25.000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, le CIPEC expose les difficultés financières qui l'ont conduit à licencier les trois quarts de ses cadres et à supprimer le poste de la requérante. Elle expose qu'en raison de la vétusté de ses équipements, la bibliothèque n'a jamais pu fonctionner correctement et l'on a dû s'en passer à cause de la charge superflue qu'elle représentait. Par ailleurs, étant donné l'absence de poste, il a été impossible de réaffecter la requérante.

Les conditions de résiliation de l'engagement de la requérante étaient tout à fait régulières. Le préavis qui lui a été appliqué est celui stipulé dans tous les contrats des agents de services généraux. L'indemnité qu'elle a reçue, et pour laquelle le Statut du personnel ne prévoit rien, est très supérieure au montant retenu par le Code du travail français. Le jugement No 873 n'est pas pertinent : la durée du contrat de M. Da n'était pas la même; c'était un cadre et non un agent de la catégorie des services généraux; contrairement à la requérante, son contrat n'avait pas été résilié conformément aux dispositions contractuelles et il n'avait pas droit aux allocations de chômage.

Il n'y a pas eu violation du droit d'être entendue de la requérante. En effet, bien qu'elle ait eu connaissance de la mesure avant qu'elle ne soit prise, notamment par la lettre du Secrétaire général du 1er décembre 1989, elle n'a jamais sollicité d'entretien de la part de ses supérieurs.

Il appartient au Secrétaire général de procéder à toutes les nominations jugées nécessaires pour l'accomplissement de ses tâches. C'était en vue d'élaborer rapidement un projet de modification des statuts du CIPEC que le nouveau fonctionnaire mentionné par la requérante avait été recruté, moyennant une rémunération égale aux deux tiers environ de la sienne.

La requérante n'est pas la seule à avoir été affectée par la crise financière : plusieurs autres personnes ont dû également partir.

D. Dans sa réplique, la requérante souligne que si, comme tous les membres du personnel administratif, elle a reçu la lettre du Secrétaire général datée du 1er décembre 1989, elle n'avait cependant aucune raison de penser, en raison de son ancienneté, de ses compétences, de ses états de service ainsi que de son mandat de représentante du personnel qu'elle allait faire partie des agents licenciés. Par ailleurs, aucun entretien ne lui a été proposé. La suppression de son poste a un caractère fictif et les qualifications de la personne nouvellement recrutée ne sont pas supérieures aux siennes. Les cadres bénéficient de la sécurité sociale et des allocations familiales en plus d'avantages dus à leur statut de non-résident, et certains ont droit en outre à des allocations de chômage.

Les conditions offertes aux autres agents licenciés étaient beaucoup plus avantageuses. En cas de lacune des dispositions du Statut du personnel d'une organisation internationale, la source du droit applicable n'est pas le droit national mais, comme il ressort du jugement No 873, les principes généraux du droit de la fonction publique internationale. Le fait qu'elle bénéficiait d'un contrat de durée indéterminée aurait dû donner droit à la requérante à une indemnisation supérieure à celle accordée à M. Da. Peu importe que l'agent licencié soit cadre ou membre des services généraux : l'indemnisation accordée doit compenser le préjudice subi.

Elle maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, le CIPEC soutient que la requête est tardive : la seule décision qu'il lui était loisible de contester était celle en date du 24 janvier 1990 lui notifiant son licenciement, les motifs de celui-ci et l'indemnisation proposée, et elle a omis d'attaquer cette décision dans les délais.

Le Conseil développe son argumentation sur le fond et cherche à réfuter les moyens présentés par la requérante dans sa réplique. Il fait à nouveau remarquer qu'à aucun moment celle-ci n'a cherché à se faire entendre pour défendre ses droits. Rien ne prouve qu'elle possède les qualifications requises pour occuper d'autres fonctions que celles qui étaient les siennes; d'ailleurs, sa candidature au poste de traducteur a été rejetée à deux reprises. La personne nouvellement recrutée avait les qualités indispensables pour les tâches à accomplir que la requérante n'avait pas. La situation des cadres n'est pas comparable à celle du personnel administratif, les premiers n'ayant pas droit aux allocations de chômage.

CONSIDERE :

1. La requérante, de nationalité française, était agent du CIPEC, dont le siège est à Paris. Elle demande l'annulation de la décision du Secrétaire général de cette organisation portant résiliation de son contrat d'emploi et, à titre subsidiaire, la réparation du préjudice matériel et moral qu'elle dit avoir subi du fait de son licenciement.
2. Il résulte du dossier que la requérante a été recrutée le 2 février 1972, en qualité d'agent local, comme sténodactylographe trilingue. A la suite d'une période d'essai, elle a été classée dans les effectifs permanents du secrétariat au grade B3 en vertu d'une lettre du chef exécutif du 30 mars 1972. Elle a bénéficié, en reconnaissance de ses excellents états de service, de plusieurs promotions exceptionnelles. Le 18 mai 1983, elle a été nommée responsable de la Section bibliothèque et archives avec classement au grade G7.
3. Comme le Tribunal l'a exposé dans son jugement No 873 (affaire Da) du 10 décembre 1987, l'organisation défenderesse a connu à partir de 1986 de graves difficultés financières en raison du retrait de divers Etats membres et du retard dans le paiement de leurs contributions par les Etats restants. Il résulte du présent dossier qu'elle se trouva en situation d'insolvabilité au début de l'année 1989. Le nouveau Secrétaire général, élu par la 25^e Conférence ministérielle en 1988, avait pour mission prioritaire de restructurer l'administration de l'organisation et d'assainir sa situation financière. Les mesures à prendre firent l'objet des délibérations de la 26^e Conférence ministérielle, réunie à Lusaka en juin 1989.
4. Compte tenu des instructions reçues à cette occasion, le Secrétaire général adressa le 18 juillet 1989 deux notes de service au personnel. Par l'une de ces notes, No 353, il demandait à chacun des agents d'établir une description précise de ses fonctions et de ses activités; par l'autre, No 354, il demandait leur avis sur d'éventuelles améliorations de l'ensemble des articles constituant la Convention du CIPEC et son Statut du personnel.
5. La requérante ne mit pas un empressement particulier à répondre aux demandes du Secrétaire général. A la suite d'un rappel, elle donna en fin de compte une description de ses fonctions, mais sans répondre à la question précise au sujet de son emploi du temps, aspect sur lequel la note de service No 353 avait particulièrement insisté. Elle rappelle dans sa réponse l'état lamentable dans lequel son prédécesseur avait laissé la documentation et souligne les initiatives qu'elle avait prises en vue de remédier à ces carences. Sa réponse se termine sur un certain nombre de doléances concernant les conditions de travail déplorables et la vétusté du matériel de bureau. Elle exprime enfin l'espoir que le Secrétaire général consentira à revoir sa position et à lui attribuer une promotion conforme à l'importance de son travail.
6. Dans sa réponse à la note de service No 354, la requérante expose une série d'exigences relatives à l'application du Statut du personnel : rétablissement des augmentations automatiques des salaires de 4 pour cent prévues par l'article 3.1.1 du Statut, qui avaient été suspendues; nouvelle grille des grades et échelons, avec possibilités élargies de promotion permettant une "progression de carrière"; et indemnité de licenciement en cas de rupture du contrat de travail. Elle estime que le personnel du CIPEC est désavantagé par rapport au personnel d'autres organisations internationales et par rapport au personnel des entreprises privées. D'une part, elle rappelle qu'à la différence d'autres agents internationaux, le personnel des services généraux est assujéti à l'impôt; d'autre part, elle énumère les avantages concédés à leur personnel par les entreprises privées, évoquant notamment le treizième et même le quatorzième mois, la participation aux bénéfices, l'accès aux coopératives, les voyages et le tourisme à prix réduit.
7. A la suite de cette enquête, le Secrétaire général fit connaître au personnel, par une lettre circulaire du 1^{er} décembre 1989, les modalités d'un dégageant volontaire des cadres, en offrant aux partants une indemnité de

départ équivalant à un demi-mois de salaire par année d'ancienneté, avec un maximum de quatre mois.

8. Par lettre du 22 décembre 1989, la requérante informa le Secrétaire général qu'elle n'était pas intéressée par cette proposition. Elle ajoutait que, dans l'hypothèse d'une résiliation de son contrat d'engagement à la suite d'une restructuration de l'organisation, ses droits devraient être liquidés uniquement par référence au Statut du personnel.

9. Par lettre du 24 janvier 1990, le Secrétaire général fit connaître à la requérante la suppression de son poste de responsable de la Section bibliothèque et archives avec effet au 1er mars 1990 en lui offrant une indemnisation équivalant à quatre mois de sa rémunération actuelle. Au même moment, sept autres agents furent licenciés dans les mêmes conditions. La note de service No 360 diffusée le 29 janvier 1990 fixe la nouvelle structure du secrétariat avec, entre autres, la transformation de la Section bibliothèque et archives en Centre de documentation technique.

10. Le 9 février 1990, la requérante adressa au Secrétaire général une lettre sollicitant le réexamen de la décision de licenciement. Pour le cas où celle-ci resterait maintenue, la requérante demande une indemnité de départ supérieure à celle proposée.

11. Par lettre du 12 février 1990, le Secrétaire général expliqua longuement sa position à la requérante : les difficultés financières graves de l'organisation et la charge intolérable des dépenses de personnel, l'utilité limitée de la bibliothèque, le refus, par la requérante, de donner des indications précises sur les tâches accomplies par elle, et ses revendications démesurées en matière d'avantages de toutes sortes. Quant au montant de l'indemnité de départ, le Secrétaire général relève le fait que l'organisation avait eu soin d'assurer la requérante conformément à la loi française contre les risques de maladie et de chômage, de manière que sa sécurité était garantie pour une période prolongée. Pour toutes ces raisons, le Secrétaire général confirma la décision de licenciement.

12. Mlle Liégeois a déposé sa requête le 10 mai 1990. A titre principal, elle demande l'annulation de la décision de licenciement et, à titre subsidiaire, le versement d'une indemnisation plus substantielle à titre de réparation du dommage matériel et moral subi par l'effet de la mesure prise à son égard. Elle réclame, en outre, l'allocation d'une indemnité supplémentaire pour les dépens.

13. Les moyens indiqués à l'appui de ces demandes concernent en substance les points suivants :

- le caractère fictif de la suppression de poste, alors que les attributions de la requérante auraient été transférées à un autre agent et que la libération de son poste aurait ainsi servi en réalité à recruter une collaboratrice mise à la disposition du Secrétaire général;
- le manque, par le Secrétaire général, d'avoir entendu la requérante avant de prendre la décision de licenciement;
- le manque d'avoir recherché prioritairement une autre affectation pour la requérante avant de procéder au licenciement;
- enfin, la violation des règles de la fonction publique internationale en matière de préavis et d'indemnisation en cas de licenciement.

14. En réponse à ces moyens, l'organisation défenderesse fait valoir que le service géré par la requérante, pour autant qu'il subsiste, a été résorbé dans d'autres attributions sans causer une surcharge quelconque pour l'agent qui en avait assumé la responsabilité; que le recrutement, à l'époque du licenciement de la requérante, d'une nouvelle secrétaire est sans rapport avec les attributions délaissées par la requérante; que la requérante était parfaitement au courant des mesures de restructuration imposées par les circonstances et qu'il ne dépendait que d'elle de se faire entendre par ses supérieurs, ce qui aurait été facile dans une organisation occupant très peu d'agents; qu'une réaffectation n'était pas concevable dans un cadre aussi restreint; enfin, que les conditions du licenciement dépassaient notablement les droits assurés aux travailleurs par la législation française, dont la pertinence ne pouvait pas être déniée compte tenu du fait que la requérante, de nationalité française, avait le statut d'agent localement recruté.

Sur la recevabilité

15. Dans sa duplique, l'organisation défenderesse soulève pour la première fois - selon ses dires "in limine litis" - l'irrecevabilité de la requête. La décision de licenciement portant la date du 24 janvier 1990 et le Statut n'ayant pas prévu de recours interne, le délai de recours aurait touché à sa fin, selon l'article VII, paragraphe 2, du Statut du

Tribunal, à l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours prenant cours à la date de la notification de la décision litigieuse. La requête, introduite le 10 mai 1990, serait donc tardive.

16. Cette objection soulevée in extremis par l'organisation défenderesse est inadmissible. Il est tout d'abord contraire à la bonne foi de soulever une nouvelle exception au stade de la duplique, à un moment donc où la requérante n'avait plus la possibilité de se défendre.

17. Mais même en examinant d'office la recevabilité de la requête, le Tribunal arrive à la conclusion que celle-ci est recevable. Il est vrai, ainsi que le Tribunal l'a relevé dans son jugement No 873 dans l'affaire Da, que le Statut du CIPEC ne prévoit pas de recours interne. Mais rien n'empêche l'organisation d'admettre un tel recours sur une base volontaire, en se conformant ainsi à la pratique suivie par la généralité des organisations internationales. La forme la plus ordinaire d'un tel recours est précisément celle d'une réclamation adressée à l'autorité qui a pris la décision litigieuse. En l'occurrence, une telle réclamation a été présentée par la requérante avant l'expiration du délai contentieux calculé à partir de la première décision; le Secrétaire général y a donné suite en confirmant sa première décision. Il est dès lors équitable de considérer que le délai contentieux doit se calculer à partir de cette dernière date, de manière que le recours a été introduit dans les délais.

Sur le fond

18. Parmi les arguments de la requérante, le Tribunal examinera en premier lieu le moyen tiré du manque, par le Secrétaire général, d'avoir entendu la requérante avant de prendre la décision de licenciement. A cet égard, le Tribunal estime que le Secrétaire général a manqué à son obligation de faire connaître son intention à la requérante et de l'entendre avant son licenciement. L'existence d'un lien d'emploi crée entre l'administration publique et le fonctionnaire un rapport de confiance qui impose à l'administration l'obligation de faire connaître, en cas de licenciement, ses intentions au fonctionnaire concerné et de lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue et de défendre ses intérêts : voir à ce sujet le jugement No 907 (affaire Pereira da Cruz No 2), notamment son considérant 4. Il résulte du dossier que la requérante était sans doute informée de la situation de l'organisation et de la nécessité de mesures de restructuration. Mais à aucun moment elle n'a été informée de la mesure projetée à son égard. Les enquêtes lancées par le Secrétaire général dans ses notes de service Nos 353 et 354 ne tiennent pas lieu d'information personnelle sur les mesures prévues à l'égard d'un fonctionnaire individuel.

19. Pour cette raison, la décision de licenciement doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par la requérante.

20. Comme, dans les circonstances données, une réintégration de la requérante dans les services du secrétariat du CIPEC apparaît comme exclue, il convient d'attribuer à la requérante une indemnité pour le préjudice souffert, conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal. Le Tribunal estime qu'une indemnité équivalant à huit mois de traitement, calculée selon les modalités indiquées dans la lettre du 24 janvier 1990, qui s'ajoutera à l'indemnité de licenciement de quatre mois de traitement déjà accordée, constitue une compensation équitable.

21. La requérante ayant eu gain de cause, il y a lieu de lui attribuer la somme de 20.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Secrétaire général du CIPEC portant résiliation du contrat d'emploi de la requérante est annulée sans que, toutefois, un droit à la réintégration soit conféré à la requérante.

2. L'organisation défenderesse versera à la requérante l'équivalent de huit mois de traitement, à évaluer selon les mêmes critères que l'indemnité de licenciement déjà versée.

3. La défenderesse versera à la requérante les dépens du litige, estimés à 20.000 francs français.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner

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