

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1006

Affaire No 1140

Contre : Le Commissaire général de
l'Office de secours et de
travaux des Nations Unies pour
les réfugiés de Palestine dans le
Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Mayer Gabay, Président; M. Julio Barboza, Vice-Président; M. Spyridon Flogaitis;

Attendu qu'à la demande d'une ancienne fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après l'UNRWA ou l'Office), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 31 juillet 2000 le délai fixé pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 23 mai 2000, la requérante a introduit une requête dont les conclusions se lisaient comme suit :

« PLAISE au membre présidant de consentir à ce qu'une procédure orale ait lieu en la présente affaire.

PLAISE, en outre, au Tribunal :

...

3. D'annuler la décision définitive du Commissaire général, telle que notifiée à la requérante par lettre en date du 22 décembre 1999, et d'en tirer toutes les conséquences de droit, c'est-à-dire notamment de réintégrer la requérante, ou de lui payer l'indemnité de cessation de service et le préavis de trente jours auquel elle a droit en vertu des dispositions statutaires et réglementaires applicables;

4. D'allouer à la requérante une indemnité d'un montant d'une année de traitement brut (y inclus les indemnités), en raison du préjudice matériel et moral subi par elle;

5. D'allouer à la requérante, à titre de dépens, une somme, payable par le défendeur, à déterminer à la fin de la procédure.»

Attendu que le défendeur a produit sa réponse le 31 octobre 2000;

Attendu que la requérante a déposé ses observations écrites le 28 mai 2001, et que le 26 juin 2001, le défendeur a déposé ses commentaires sur celles-ci;

Attendu que le 25 juillet 2001, le Tribunal a décidé de ne tenir aucune procédure orale en l'espèce;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Entrée au service de l'UNRWA en 1974 comme fonctionnaire internationale, la requérante a démissionné en 1978 lorsque le siège de l'UNRWA a été déménagé de Beyrouth à Vienne. Le 24 février 1985, elle a réintégré l'UNRWA en vertu d'un engagement pour une durée déterminée d'un an comme secrétaire principale de classe G-5 au bureau régional d'Amman (Jordanie). Le 24 février 1987, on lui a offert une nomination pour une durée indéfinie et, le 1er avril 1991, elle a été réaffectée à Vienne comme secrétaire principale.

Le 24 février 1993, est publié le Bulletin du personnel No 16/93 relatif au mouvement interorganisations du personnel international selon lequel les fonctionnaires recrutés sur le plan international de l'UNRWA ne peuvent entrer au service d'un autre organisme des Nations Unies ou d'une opération de maintien de la paix qu'en vertu d'un détachement ou d'un prêt moyennant remboursement « étant clairement entendu qu'en acceptant l'une ou l'autre formule, le fonctionnaire intéressé démissionne *ipso facto* de l'UNRWA, cette démission prenant effet à la fermeture des bureaux à la date de sa cessation de service auprès de l'organisme de réception des Nations Unies.

Le 8 juin 1994, l'Administrateur chargé de la Division du recrutement et de la formation du personnel de l'UNRWA à Vienne a été informé par le Bureau de la gestion des ressources humaines que la requérante avait été retenue pour une affectation d'un an auprès de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MINUIK). Le Bureau demandait à l'UNRWA d'approuver cet arrangement et de lui indiquer si la requérante serait réintégré à la fin de son affectation. La télécopie porte la note manuscrite suivante : « J'ai informé [la requérante] qu'elle ne pourrait pas réintégrer l'UNRWA si elle acceptait cette affectation... » Dans sa réponse datée du 16 juin 1994, l'Office a confirmé que la requérante avait accepté l'offre d'affectation d'un an à la MINUIK et a consenti à la libérer « à la condition qu'elle démissionne de l'UNRWA, cette démission prenant effet à la fin de sa mission auprès de la MINUIK.»

La requérante a été affecté à la MINUIK du 12 août 1994 au 30 septembre 1998 en vertu d'un arrangement de prêt de personnel remboursable.

Le 15 août 1996, est publié le Bulletin du personnel No 32/96, qui disposait notamment ce qui suit :

« Le Commissaire général a décidé que, dorénavant, tous les fonctionnaires internationaux de l'UNRWA qui souhaitent entrer au service d'un autre organisme des Nations Unies pour une période de temps donnée afin d'affiner leurs compétences doivent être encouragés à le faire. À cette fin, le fonctionnaire de l'Office conservera le droit d'être réintégré à un poste de responsabilité et de classe comparables à celui qu'il occupait à son départ.»

Le 3 juin 1998, le Chef du Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix a demandé à l'UNRWA de confirmer que la requérante serait réintégré au terme de son affectation. Dans sa réponse datée du 8 juin 1998, l'UNRWA a confirmé que, comme il avait été dit le 16 juin 1994, la requérante cesserait d'être au service de l'UNRWA « à compter de la fin de son affectation à la MINUIK ».

Le 16 septembre, l'UNRWA a adressé une télécopie au Chef du Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix lui demandant s'il comptait prolonger l'affectation de la requérante auprès de la Mission, car à défaut, il serait mis fin aux services de celle-ci deux ans avant la date de son départ à la retraite, l'UNRWA n'ayant aucun poste disponible pour elle. Dans sa réponse datée du 21 septembre 1998, le Chef du Service de la gestion du personnel a fait savoir que l'engagement de la requérante ne serait pas prolongé au-delà du 30 septembre.

Le 27 septembre 1998, la requérante a été informée de cette décision par l'Administrateur chargé de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA à Gaza, qui lui a rappelé que sa mise en disponibilité de l'UNRWA était subordonnée à sa démission de l'Office à compter de la fin de son affectation à la MINUIK. Le même jour, le Chef de la Section du personnel international de l'UNRWA à Gaza a informé la requérante des indemnités de cessation de service auxquelles elle avait droit.

Le 28 novembre 1998, le Président de l'Association du personnel international a écrit au Directeur de l'Administration et des ressources humaines de l'UNRWA à Gaza, l'informant que la requérante l'avait consulté au sujet de sa cessation de service et avait demandé à être réintégrée dans l'Office conformément à la politique en vigueur. Le 18 février 1999, le Directeur de l'administration et des ressources humaines a répondu qu'il n'était pas indiqué pour lui d'entretenir avec l'Association du personnel international de telle ou telle affaire.

Par lettre datée du 15 mars 1999, la requérante a demandé au Commissaire général de revoir la décision de ne pas la réintégrer dans l'Office ou de lui verser une indemnité de licenciement. Le Commissaire général lui a répondu par lettre datée du 12 mai 1999 qu'il ne pouvait pas examiner sa demande, celle-ci ayant été reçue « largement hors délais ».

Le 11 juin 1999, la requérante a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours des fonctionnaires recrutés sur le plan international. La Commission a adopté son rapport le 2 décembre 1999. Ses constatations et conclusions se lisaient comme suit :

« Constatations... »

17. En ce qui concerne la recevabilité, la Commission a jugé opportun de faire la distinction entre la demande de la requérante de réintégrer l'Office à la fin de son affectation à la MONUIK et sa demande tendant au versement d'une indemnité de licenciement.

18. En ce qui concerne la demande de la requérante de réintégrer l'Office à la fin de son affectation en mission, il appert que la requérante a choisi de traiter avec l'Administration indirectement, par l'intermédiaire du Président de l'Association des fonctionnaires internationaux. La requérante, fonctionnaire des Nations Unies depuis longtemps, aurait dû être au courant de la possibilité de former un recours formel et en connaître les conditions d'exercice. Si la requérante considérait qu'il était à ce point important pour elle de réintégrer l'Office, elle aurait dû (parallèlement aux tentatives officieuses de conciliation faites par le Président de l'Association des fonctionnaires internationaux) à tout le moins introduire un recours formel dans les délais. De ses entretiens

avec le Président de l'Association des fonctionnaires internationaux, la requérante a certainement appris l'existence de ces possibilités. Pour des raisons que la Commission n'est pas en mesure d'établir, la requérante a choisi de ne pas le faire, de sorte qu'il apparaît à la Commission que, pour la requérante, la réintégration dans l'Office n'était pas la préoccupation première. La Commission en conclut que cette partie du recours est irrecevable.

19. S'agissant de la question de l'indemnité de licenciement, la Commission statue différemment en ce qui concerne la recevabilité. Elle relève que la question de l'indemnité de licenciement n'a pas été évoquée dans la lettre que l'Administration a adressée à la requérante le 27 septembre 1998 l'informant de ses droits au titre de sa cessation de service à l'Office. Cette question n'a été soulevée pour la toute première fois que dans la lettre datée du 15 mars 1999 adressée par la requérante au Commissaire général... Pour la Commission, il appert des documents disponibles que la requérante ignorait probablement qu'aux termes de son contrat temporaire pour une durée indéfinie, elle avait droit à une indemnité de licenciement et qu'elle ne l'a sans doute appris qu'à l'occasion de ses entretiens avec le Président de l'Association des fonctionnaires internationaux ou d'une autre manière. Comme l'Administration n'a pas expressément refusé de verser l'indemnité de licenciement et comme il est probable que la requérante n'ait pas été informée de ce droit, la Commission conclut qu'elle doit voir dans le fait que la requérante ait soulevé la question dans sa lettre au Commissaire général en date du 15 mars 1999 une demande d'indemnité en vertu de la disposition 103.18 du Règlement du personnel qui vise les "Rappels"... La Commission considère que la fonctionnaire présente essentiellement une demande rétroactive comme la disposition 103.18 du Règlement du personnel lui en donne le droit et que, par conséquent, cette partie du recours est recevable.

20. La Commission note que la requérante, fonctionnaire des Nations Unies depuis longtemps, titulaire d'un contrat temporaire pour une durée indéfinie, a été affectée à la MINUIK à une époque où la politique de l'Office concernant le mouvement interorganisations du personnel international, définie dans le Bulletin du personnel No 16/93 (appelée la "politique Acar") était en vigueur. La Commission note également que, depuis cette politique et la pratique y relative ont été modifiées à plusieurs reprises. De ses propres observations et enquêtes, la Commission relève, depuis l'institution de cette politique, au moins cinq cas où des fonctionnaires ont été réintégrés dans l'Office; dans au moins un cas, un poste a même été créé. La Commission n'ignore pas non plus que, dans certains de ces cas, notamment en l'espèce, les fonctionnaires visés n'ont pas été invités à signer ce qui était communément désigné comme la "Note Suicide". Cela étant, la Commission est d'avis que la cessation de service de la requérante ne peut pas être considérée comme une démission volontaire de l'Office et, en conséquence, de prime abord, il semble qu'elle puisse prétendre à une indemnité de licenciement en vertu de l'article 9.3 du Statut du personnel international. La Commission relève également que la fonctionnaire ne semble pas avoir bénéficié du préavis écrit de 30 jours prescrit par cette disposition du Statut.

Conclusions

21. La Commission conclut que la partie du recours relative à la décision de l'Office de ne pas réintégrer la requérante est irrecevable.
22. La Commission conclut que la partie du recours relative au non-versement de l'indemnité de licenciement est recevable.
23. Par conséquent, la Commission invite l'Administration à expliquer les raisons pour lesquelles elle n'a pas versé une indemnité de licenciement ni apparemment accordé à la requérante le bénéfice du préavis écrit de 30 jours. »

Le 22 décembre 1999, le Commissaire général a fait tenir à la requérante copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informée qu'il acceptait les conclusions de la Commission concernant la recevabilité du recours et que, sur la foi de ces constatations, il rejetait cette partie du recours. La lettre disait ce qui suit :

« En ce qui concerne votre demande tendant au versement de l'indemnité de licenciement, la Commission ... a interprété le fait que vous ayez soulevé cette question dans votre lettre du 15 mars 1999 comme une demande d'indemnité en vertu de la disposition 103.18 du Règlement du personnel (Rappels). Je ne partage pas cette constatation. [La lettre du Chef de la Section du personnel international de l'UNRWA à Gaza,] en date du 27 septembre 1998 ... ne parle nullement d'indemnité de licenciement ... parce que l'Administration considérait que vous aviez démissionné à la fin de votre affectation à la MINUIK... Ainsi qu'il est prévu à l'article 9.4 e) i) du Statut du personnel, en cas de démission, l'Administration n'est pas tenue de verser une indemnité de licenciement... Vous n'avez pas demandé, dans le délai prescrit, le réexamen de la décision de considérer votre licenciement comme une démission, ni davantage cherché dans les délais à voir réexaminer une quelconque décision nécessairement consécutive à celle de regarder votre licenciement comme une démission. Par conséquent, je ne souscrit pas à la conclusion de la Commission selon laquelle la partie du recours ayant trait au non-versement de l'indemnité de licenciement est recevable. Comme cette partie du recours n'était pas non plus formée dans les délais, je rejette cette conclusion et cette partie du recours.

... »

Le 23 mai 2000, la requérante a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. Le Tribunal est compétent pour connaître de l'affaire puisque la demande n'est pas forclosée compte tenu de l'intervention du Président de l'Association du personnel international et du retard mis par l'Administration à répondre.
2. L'Administration a commis des erreurs de droit et violé le principe de la bonne foi.
3. La décision de l'Administration de mettre fin aux services de la requérante a causé à celle-ci un grave préjudice financier et moral.

4. Le droit de la requérante d'être réintégrée dans l'UNRWA aurait dû être régi par la nouvelle politique instituée par l'UNRWA le 15 août 1996, reconnaissant un droit de réintégration aux fonctionnaires prêtés à d'autres organismes des Nations Unies.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La requête est forclosée et irrecevable dans sa totalité.
2. La demande de traitement en lieu et place d'un préavis faite par la requérante est irrecevable.
3. Si la requête est considérée recevable, en tout ou en partie, par le Tribunal, l'affaire devra être renvoyée devant la Commission paritaire de recours pour examen quant au fond.
4. La requérante n'a pas établi la moindre inobservation de son contrat ou de ses conditions d'emploi à l'UNRWA.

Le Tribunal, ayant délibéré du 28 juin au 26 juillet 2001, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal considère que les principales questions en l'espèce sont les demandes de la requérante tendant à être réintégrée ou à recevoir une indemnité de licenciement.

II. Tout d'abord, le Tribunal examine la demande de la requérante tendant à sa réintégration dans l'Office. Le Tribunal relève que la Commission paritaire de recours a conclu que la demande de la requérante n'avait pas été faite dans le délai prescrit par le Règlement du personnel et, de ce fait, frappée par la forclusion, et elle n'a trouvé aucune circonstance exceptionnelle le défaut par la requérante d'agir dans les délais.

Le Tribunal relève que l'intervention du Président de l'Association du personnel international auprès du Directeur de l'Administration et des ressources humaines de l'UNRWA à Gaza au nom de la requérante montre que celle-ci s'est préoccupée très tôt de son emploi futur. La requérante fait valoir qu'elle n'était pas forclosée en son recours compte tenu de cette intervention. La Commission paritaire de recours a trouvé cet argument peu convaincant, le Tribunal aussi. La disposition 111.3 a) du Règlement du personnel international fixe le délai pour l'exercice de certains droits. La requérante ne peut pas invoquer l'ignorance de cette disposition. La jurisprudence du Tribunal sur cette question est abondante. (Voir jugement No 868, *Bekele* (1998).) L'exercice en toute régularité des droits par la requérante n'aurait pas empêché quiconque, y compris le Président de l'Association du personnel international, d'intercéder par ailleurs en sa faveur auprès des autorités responsables.

Le Tribunal partage la constatation de la Commission paritaire de recours selon laquelle la requérante « aurait dû à tout le moins [parallèlement aux tentatives de conciliation officieuses (faites par le Président de l'Association des fonctionnaires internationaux)] introduire un recours formel dans les délais ». Le

Tribunal conclut que la requérante est forclosée en demande de réintégration laquelle est de ce fait irrecevable.

III. Le Tribunal en vient maintenant à la demande d'indemnité de licenciement présentée par la requérante.

Le Tribunal retient que l'indemnité de licenciement ne peut être accordée que si la cessation de service de la requérante ne résulte pas d'une démission. Par conséquent, la principale question de droit à trancher est celle de savoir si la cessation de service de la requérante résultait d'une démission ou d'un licenciement. En outre, si le Tribunal retenait cette seconde hypothèse, il serait amené à rechercher si la demande d'indemnité de licenciement faite par la requérante est atteinte par la forclusion.

IV. Le Tribunal note que, le 24 février 1993, avant le départ de la requérante en mission, le Directeur du personnel a publié le Bulletin du personnel No 16/93, qui dispose que « étant donnée la situation financière de plus en plus difficile, le nombre très restreint de postes internationaux et le caractère d'urgence ainsi que les exigences de ses programmes et opérations », l'Office a décidé que tout fonctionnaire qui choisit d'aller en mission sera considéré comme « ayant *ipso facto* démissionné du service de l'UNRWA, cette démission prenant effet à la fermeture des bureaux à la date de sa cessation de service auprès de l'organisme des Nations Unies de réception ».

Le 12 août 1994, la requérante est entrée au service de la MONUIK en vertu d'un prêt de personnel à titre remboursable pour une période d'un an. Au moment où cet arrangement a été conclu, l'Administration a informé la requérante de la politique précitée et lui a apparemment demandé en conséquence de signer une lettre de démission. Toutefois, il n'y a aucune preuve que la requérante ait jamais signé une telle lettre.

Dans un mémorandum daté du 16 juin 1994, l'Administrateur chargé du Département de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA à Vienne a confirmé que l'acceptation par la requérante du poste auprès de la MONUIK valait démission de l'UNRWA « prenant effet à la date de la fin de son affectation auprès de la MONUIK ». L'arrangement de prêt de personnel à titre remboursable a été reconduit successivement jusqu'au 30 septembre 1998 par échanges de lettres entre le Département des opérations de maintien de la paix, l'UNRWA et la MONUIK. Chaque lettre rappelait que l'UNRWA ne réintégrerait pas la requérante à la fin de son affectation en mission. Toutefois, il n'y a aucune preuve que la requérante a reçu copie de ces lettres.

Le 15 août 1996, avant la fin de l'affectation de la requérante auprès de la MONUIK, l'Office est revenu sur sa politique, comme il ressort du Bulletin du personnel No 32/96. Selon la nouvelle règle, le fonctionnaire qui acceptait d'être partie à un arrangement de prêt de personnel à titre remboursable « conserverait le droit à la réintégration à un poste de responsabilité et de classe comparables à celui qu'il occupait à son départ ». Ce Bulletin du personnel qui prenait « effet immédiatement », « annulait » et « remplaçait » le Bulletin du personnel No 16/93. Comme la requérante n'a jamais reçu copie des lettres susmentionnées échangées entre le Département des opérations de maintien de la paix, l'UNRWA et la MONUIK et que, par conséquent, elle ignorait que l'UNRWA tenait à lui appliquer

l'ancienne politique, elle n'avait aucune raison de penser qu'elle ne relevait pas des dispositions de la nouvelle politique.

Le Tribunal n'est pas d'avis que la cessation de service de la requérante résultait de sa démission : elle n'a pas signé de lettre de démission; elle ignorait que l'office tenait à lui appliquer l'ancienne politique lors même qu'il en avait institué une nouvelle prenant « effet immédiatement », « annulant » et « remplaçant » l'ancienne; et, selon une lettre de l'Administrateur chargé des ressources humaines de l'UNRWA à Gaza, en date du 16 septembre 1998, il avait été mis fin aux services de la requérante « pour cause de sureffectifs ». Malgré l'assertion du défendeur selon laquelle la démission de la requérante a pris effet à la date de son départ en mission, l'on ne peut concevoir que celle-ci ait fait l'objet d'un prêt de personnel à titre remboursable pendant si longtemps que si l'on considère qu'elle était demeurée au service de l'UNRWA. Si sa démission avait pris effet à la date à laquelle elle est partie en mission, la requérante aurait été sans contrat pendant toute la durée de son affectation à la MONUIK.

Le Tribunal a pris note de la disposition 109.3 du Règlement du personnel international qui porte notamment que « [le] fonctionnaire démissionne s'il donne à l'Office un préavis écrit de démission ... La démission ... est toujours une décision dont le fonctionnaire prend l'initiative ». En l'espèce, la requérante n'a soumis aucun préavis de démission. (Voir jugement No 874, *Abbas* (1998).) Le Tribunal en conclut que la cessation de service de la requérante résultait en fait d'un licenciement.

V. Le Tribunal examine à présent la question de savoir si la demande d'indemnité de licenciement présentée par la requérante était forclose. Cette demande a été faite pour la première fois dans une lettre au Commissaire général en date du 15 mars 1999. Pour le Tribunal, cela se comprend d'autant que, jusqu'à cette date, la requérante avait l'espoir d'être réintégrée dans l'UNRWA. Le Tribunal note qu'il n'est aucunement fait mention d'indemnité de licenciement dans la lettre de l'Administration datée du 27 septembre 1998, qui énonce les droits de la requérante consécutifs à sa cessation de service.

Le Tribunal partage la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle la demande d'indemnité de licenciement présentée par la requérante n'est pas forclose en vertu de la disposition 111.3 a) du Règlement du personnel international. En outre, à la suite de la Commission, on pourrait voir dans la demande de la requérante une demande rétroactive, qui lui est ouverte par la disposition 103.18 du Règlement du personnel international, consacrée aux rappels. Le Tribunal note que, jusqu'au 15 mai 1999, la requérante cherchait à être réintégrée – en nourrissait l'espoir. Rien ne permet de dire que la requérante savait qu'en vertu de son contrat temporaire pour durée indéfinie, elle avait droit à une indemnité de licenciement. De plus, l'Administration n'avait jamais refusé expressément de lui verser cette indemnité. Par suite, la requérante n'ayant jamais démissionné volontairement de l'Office, le Tribunal conclut qu'elle a droit au versement de l'indemnité de licenciement prévu par l'article 9.4 du Statut du personnel international.

VI. Par ces motifs, le Tribunal :

- i) Décide que la requérante est forclosé en sa demande tendant à être réintégrée dans l'UNRWA, laquelle est de ce fait irrecevable;
- ii) Ordonne que soit annulée la décision prise par le Commissaire général datée le 12 mai 1999 de ne pas verser d'indemnité de licenciement à la requérante et que soit versée à celle-ci l'indemnité en question au taux en vigueur à la date de sa cessation de service;
- iii) Rejette toutes les autres conclusions.

(Signatures)

Mayer **Gabay**
Président

Julio **Barboza**
Vice-Président

Spyridon **Flogaitis**
Membre

Genève, le 26 juillet 2001

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire