

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

Jugement n° 2229

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. R. A.-O. le 16 avril 2002 et régularisée le 30 avril, la réponse de l'Organisation du 7 août, la réplique du requérant du 17 septembre et la duplique de l'UNESCO du 18 décembre 2002;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant espagnol né en 1947, est entré au service de l'UNESCO en 1980 comme traducteur/procès-verbaliste de classe P.3. Au moment des faits, il était chef de la Section de traduction espagnole, de classe P.5.

Au cours du premier semestre 1999, des écrits anonymes rédigés en espagnol ont circulé au sein de la Division des conférences, des langues et des documents (CLD). Ils étaient de nature diffamatoire et concernaient plusieurs membres du personnel. Par mémorandum du 29 juillet 1999, l'inspecteur général informa le directeur de CLD et la directrice du Bureau du personnel qu'il avait mené une enquête auprès des membres de la Section de traduction espagnole et que des témoignages identifiaient le requérant comme étant l'auteur des écrits en question. Par mémorandum du 22 septembre 1999, la directrice du personnel informa le requérant que le Directeur général avait décidé de le «décharger provisoirement, avec effet immédiat, des fonctions de supervision attachées à [son] poste» et que son cas serait soumis à un comité paritaire de discipline. Ce comité se réunit à quatre reprises entre janvier et avril 2000. Son rapport n'a été communiqué ni au requérant ni au Conseil d'appel et n'a pas été produit devant le Tribunal de céans. Selon l'UNESCO, le Comité serait parvenu à la conclusion unanime qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments prouvant l'allégation selon laquelle le requérant était l'auteur des écrits anonymes. Toutefois, il aurait estimé que le requérant n'avait pas pris les mesures immédiates nécessaires une fois ces écrits portés à sa connaissance, notamment pour tenter d'en identifier l'auteur et de mettre un terme à leur diffusion. Il aurait donc recommandé la mutation immédiate du requérant à un autre secteur.

Par mémorandum du 13 juillet 2000, le directeur par intérim du Bureau de gestion des ressources humaines (anciennement Bureau du personnel) informa le requérant que le Directeur général avait «décidé d'approuver la recommandation dudit Comité de [le] muter de CLD à un autre secteur» et qu'il était détaché, avec effet immédiat, auprès de l'Office des périodiques mensuels (OPM) pour une période de trois mois pendant laquelle le Bureau de gestion des ressources humaines explorerait les possibilités de le muter à un autre secteur.

Le 31 juillet, le requérant présenta au Directeur général une réclamation à l'encontre de cette décision puis, en l'absence de réponse de celui-ci, il déposa un avis d'appel le 14 septembre suivi d'une «requête détaillée» le 4 octobre 2000. Dans son rapport en date du 12 juillet 2001, le Conseil d'appel releva que le refus de communiquer le rapport du Comité paritaire de discipline aussi bien au requérant qu'au Conseil -- qui en avait fait la demande expresse -- équivalait à ôter au requérant la possibilité de se défendre, violait le principe de justice naturelle et les principes fondamentaux du droit, de l'équité et de la justice, et rendait nulle et non avenue la décision attaquée fondée sur ce rapport. Le Conseil estima que l'interprétation faite par la défenderesse de la disposition 110.2, alinéa f), du Règlement du personnel⁽¹⁾ était erronée en ce que la confidentialité du rapport ne pouvait être opposée au fonctionnaire concerné, aux membres statutaires du Conseil et aux membres du personnel qui devaient y avoir accès dans le cadre de leurs fonctions. Il recommanda au Directeur général de retirer le mémorandum contesté du 13 juillet 2000, sans que cela empêche l'administration de prendre toute mesure

appropriée, dans le respect des Statut et Règlement du personnel et du droit à une procédure équitable, après avoir fourni au requérant une copie du rapport du Comité paritaire de discipline.

Le 1^{er} août 2001, le contrat du requérant fut prolongé pour une période de deux ans. L'avis de mouvement de personnel qui lui fut adressé indiquait qu'il était toujours chef de section au sein de CLD. Par memorandum du 15 septembre, le directeur adjoint des ressources humaines informa le requérant que son détachement à l'OPM était prolongé «jusqu'à nouvel ordre».

Le 24 octobre 2001, le Directeur général informa le requérant qu'ayant pris connaissance de l'avis du Conseil d'appel, il avait demandé à l'administration «de reconsidérer [sa] situation administrative avant [qu'il] ne prenne une décision à cet égard». Finalement, par un memorandum en date du 11 mars 2002, le directeur par intérim des ressources humaines informa le requérant que le Directeur général avait décidé de le muter, à classe égale, au Secteur de la culture. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que son poste est celui de chef de la Section de traduction espagnole au sein de CLD et qu'il est dans une situation de chômage technique depuis novembre 2001, date à laquelle l'OPM a cessé d'exister. Quant à sa mutation au Secteur de la culture, il s'agit en fait d'une sanction motivée par la volonté de l'évincer de son poste. Il accuse l'administration d'«avoir tenté d'acheter son départ précipité de l'Organisation». Il trouve suspect le refus de l'UNESCO de produire le rapport du Comité paritaire de discipline et croit savoir qu'en réalité le Comité aurait découvert un certain nombre d'irrégularités au sein de CLD et formulé plusieurs recommandations dont une seule aurait été suivie par le Directeur général, dénaturant ainsi l'ensemble. Il reproche à la défenderesse de ne pas avoir respecté les dispositions du Manuel de l'UNESCO relatives aux mesures disciplinaires, notamment en ce qui concerne la production de documents et le droit d'être entendu par le Directeur général avant toute sanction. Il fait valoir par ailleurs que l'Organisation n'a pas respecté la disposition 110.3 du Règlement du personnel⁽²⁾ puisque la décision de suspension a été prise en l'absence d'«un commencement de preuve touchant une faute grave».

Le requérant affirme qu'il a fait l'objet d'une sanction injuste et arbitraire constitutive d'un abus de pouvoir et portant gravement atteinte à son honneur, sa carrière et sa santé. Il s'estime victime de harcèlement moral de la part de ses supérieurs hiérarchiques. Il se plaint de ses conditions de travail à l'OPM. L'UNESCO a donc failli à son devoir, sanctionné par la jurisprudence, de se soucier de la dignité et de la réputation de ses agents et de ne pas les placer sans nécessité dans une situation personnelle pénible.

Le requérant réclame sa réintégration dans ses fonctions de chef de la Section de traduction espagnole, avec une astreinte de 1 524 euros par jour de retard à compter de la date du prononcé du présent jugement, des excuses publiques de la part de l'administration, l'octroi de 150 000 euros en réparation du préjudice moral et 3 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation explique, tout d'abord, qu'étant donné la nature confidentielle du rapport du Comité paritaire de discipline, elle ne peut en produire une copie.

Elle soutient que la décision de suspendre le requérant est conforme à la disposition 110.3 du Règlement : elle est fondée sur les conclusions de l'enquête de l'inspecteur général qui s'est basé sur plusieurs témoignages concordants formant un commencement de preuve; la rédaction et la diffusion des écrits en question constituent une faute grave; et, étant donné qu'ils visaient directement des membres du personnel de la même division, la seule présence du requérant mettait en péril la bonne marche de celle-ci et portait préjudice aux intérêts de l'Organisation.

Quant à la légalité de la décision de muter le requérant, l'UNESCO fait valoir qu'elle ne souhaitait pas confier à celui-ci des fonctions de supervision puisqu'il avait démontré qu'«il n'était pas en mesure de s'en acquitter en tout temps». Elle déclare, de plus, que son objectif «était d'éloigner le requérant de son environnement professionnel car, même si les allégations portées contre lui n'avaient pu être prouvées, les soupçons qui pesaient sur lui au sein de sa Division étaient tels que des conditions de travail harmonieuses ne pouvaient pas être assurées, ce qui aurait porté préjudice aux intérêts de l'Organisation». Elle rappelle par ailleurs que les décisions de mutation relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général et ne sont soumises qu'à un contrôle restreint du Tribunal.

Enfin, s'agissant de la conclusion relative à l'octroi d'une indemnité en réparation du préjudice moral, la défenderesse estime que le requérant n'a démontré l'existence ni d'un fait illicite ni d'un préjudice. Quant à la demande d'excuses publiques, il s'agit là d'une mesure dépassant la compétence du Tribunal.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses arguments. Il maintient que la mesure de suspension était illégale étant donné que les conclusions de l'inspecteur général ne résultaient d'aucune enquête sérieuse et contradictoire mais étaient uniquement basées sur les calomnies d'un membre du personnel. Il affirme que l'ensemble du travail effectué par l'inspecteur a été déclaré nul par le Comité paritaire de discipline qui a repris toute l'instruction et a conclu, à l'unanimité, que les accusations portées à son encontre n'étaient pas prouvées.

Le requérant soutient que le refus de produire le rapport dudit Comité l'empêche de connaître la raison de la décision de mutation, ce qui constitue une violation du droit fondamental à l'information. Il explique qu'il a, dans un premier temps, gardé le silence au sujet de la diffusion des écrits en question -- intervenant à une période de surcroît de travail -- afin de ne pas donner écho à ce qu'il considère être un acte de «sabotage» de la Section de traduction espagnole. Il se déclare choqué par l'affirmation de la défenderesse selon laquelle le but «était [de l']éloigner [...] de son environnement professionnel» alors même qu'il avait été reconnu non coupable par le Comité de discipline. Il ajoute que, si le Directeur général a le pouvoir de muter les membres du personnel, l'article 1.2 du Statut du personnel précise qu'il doit tenir compte de leurs qualifications et expérience -- ce qui n'a pas été le cas -- et que, selon la jurisprudence du Tribunal, une décision de mutation peut être annulée si elle «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 erronées». Or, aux yeux du requérant, la décision attaquée est entachée de tous ces vices. Enfin, il soutient que les décisions de le muter à l'OPM, puis au Secteur de la culture, constituent un véritable harcèlement moral et que le lien de causalité entre les fautes de l'Organisation et le préjudice moral subi est évident.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO rejette catégoriquement les allégations du requérant relatives à l'inspecteur général : elle estime, au contraire, que ce dernier s'est livré à une enquête minutieuse. Elle conteste que la décision attaquée soit viciée et maintient que le Comité paritaire de discipline avait recommandé la mutation du requérant à un autre secteur, ce qui a été fait afin d'assurer des conditions de travail sereines et harmonieuses au sein de CLD.

CONSIDÈRE :

1. Au cours du premier semestre 1999, des écrits anonymes diffamatoires ont circulé au sein de CLD. L'inspecteur général de l'Organisation adressa le 29 juillet 1999 au directeur de CLD et à la directrice du Bureau du personnel un mémorandum relatif à son enquête sur ces écrits; il y était indiqué que des témoins mettaient directement en cause le requérant comme étant à l'origine de la première distribution des écrits en question, d'autres témoins étant plus évasifs. Il en concluait «qu'une mesure disciplinaire rigoureuse s'impos[ait]». Par mémorandum du 22 septembre 1999, le requérant fut informé par la directrice du personnel de ce que, vu les résultats de l'enquête, le Directeur général avait décidé de le décharger provisoirement, avec effet immédiat, des fonctions de supervision attachées à son poste et, eu égard à la gravité des faits, de soumettre cette affaire à un comité paritaire de discipline conformément à la disposition 110.2 du Règlement du personnel.

Après avoir étudié le cas, ce comité établit un rapport à l'attention du Directeur général. Toutefois, malgré les nombreuses demandes du requérant, le rapport ne lui a jamais été communiqué, l'Organisation invoquant le caractère confidentiel du document.

Le 31 juillet 2000, le requérant présenta une réclamation contre la décision de le détacher auprès de l'OPM. Contestant être l'auteur des écrits anonymes, il demandait notamment l'annulation de cette décision et son rétablissement dans ses anciennes fonctions. N'ayant pas obtenu de réponse, il saisit le Conseil d'appel. Dans son rapport du 12 juillet 2001, ce dernier recommanda au Directeur général de retirer le mémorandum contesté du 13 juillet 2000 sans que cela empêche l'administration de prendre toute mesure appropriée après avoir fourni au requérant une copie du rapport du Comité paritaire de discipline.

Le 24 octobre 2001, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de demander à l'administration de réexaminer sa situation administrative avant de prendre une décision.

Le 11 mars 2002, le directeur par intérim des ressources humaines adressa au requérant un mémorandum dans lequel il était indiqué :

«Après avoir examiné les différentes propositions qui lui ont été soumises, le Directeur général a décidé,

conformément à l'Article 1.2 du Statut du personnel de l'Organisation, de vous muter, à grade égal, au Secteur de la Culture, à compter du 22 mars 2002 [...].»

Telle est la décision attaquée par l'intéressé devant le Tribunal de céans. Le requérant sollicite sa réintégration dans ses fonctions de chef de la Section de traduction espagnole, avec une astreinte de 1 524 euros par jour de retard à compter de la date du prononcé du présent jugement, des excuses publiques, ainsi que 150 000 euros en réparation du préjudice moral et 3 000 euros à titre de dépens.

Sur l'objet et la recevabilité de la requête

2. La requête n'a pour objet que la décision du 11 mars 2002 confirmant implicitement celle du 13 juillet 2000 par laquelle le Directeur général a décidé de muter le requérant à un autre secteur.

En revanche, la décision du 22 septembre 1999 de le «décharger provisoirement» des fonctions de supervision attachées à son poste n'a pas été attaquée.

La décision attaquée du 11 mars 2002, sans annuler celle du 13 juillet 2000, la prolonge en modifiant le secteur auquel le requérant est muté, l'administration s'étant du reste réservé cette possibilité dans la décision précédente. Il n'y a pas de contestation quant au secteur auquel le requérant est muté, mais seulement en ce qui concerne le principe de la mutation hors de CLD. Il y a donc lieu d'admettre qu'à cet égard les voies de recours internes ont été épuisées.

Les conclusions tendant à sa réintégration dans ses anciennes fonctions et à l'octroi d'une réparation pour préjudice moral sont également recevables au regard de l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes.

3. a) Selon la jurisprudence du Tribunal, les décisions de mutation d'office peuvent avoir un caractère disciplinaire, non disciplinaire (dans l'intérêt de l'Organisation, indépendamment de toute faute), voire mixte.

Une mutation d'office de nature non disciplinaire est soumise aux principes généraux régissant toute décision affectant le statut du fonctionnaire. Elle doit respecter dans la forme et le fond la dignité du fonctionnaire concerné, notamment en lui assurant une activité de même niveau que celle qu'il exerçait dans son ancien poste et correspondant à ses qualifications (voir, par exemple, les jugements 1496, 1556, 1972 et la jurisprudence citée, ainsi que l'article 1.2 du Statut du personnel de l'UNESCO, selon lequel l'affectation à un poste doit être faite en tenant dûment compte des titres et aptitudes et de l'expérience de l'intéressé). Elle peut être dictée notamment par la nécessité d'éliminer les tensions compromettant le fonctionnement du service (voir, par exemple, les jugements 132, 1018 et 1972).

En revanche, une mutation d'office de nature disciplinaire doit réserver au fonctionnaire les garanties de forme reconnues en matière de sanction disciplinaire, soit le respect du droit d'être entendu avant que la sanction ne soit ordonnée, avec la possibilité pour l'intéressé de participer à toute l'administration des preuves et de présenter tous ses moyens. Il importe peu, à cet égard, que selon le Statut du personnel la mutation compte ou non au nombre des sanctions disciplinaires prévues; ce qui est décisif est de savoir si la mutation apparaît comme la conséquence de fautes professionnelles reprochées au fonctionnaire pouvant, en raison de leur nature, donner lieu à des sanctions disciplinaires (voir les jugements 1796, 1929 au considérant 7, 1972 aux considérants 3 et 4, et la jurisprudence citée).

Une mutation dictée par les intérêts d'une organisation mais comportant aussi un caractère disciplinaire doit évidemment respecter également les règles spécifiques protégeant le fonctionnaire en matière de décisions disciplinaires (voir le jugement 1929 précité).

b) Que la procédure soit disciplinaire ou non, le droit d'être entendu du fonctionnaire muté d'office doit être respecté (à la différence que, dans le premier cas, il doit l'être avant que la décision ne soit prise, alors que dans le second, il peut encore l'être après la prise de décision). Selon les principes généraux du droit, le fonctionnaire doit avoir connaissance, en règle générale, de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde (ou s'appête à fonder) sa décision à son encontre. Elle ne saurait normalement lui opposer le caractère confidentiel de tels documents.

Conformément aux principes relatifs à la protection des données, même en dehors d'un litige, les fonctionnaires ont le droit de prendre connaissance de données d'une certaine importance les concernant, détenues par l'administration (voir le jugement 1756, au considérant 10 b), et la jurisprudence citée). Il en est ainsi à plus forte raison, dans le

cadre d'une procédure, lorsque les données sont utilisées à l'appui d'une décision affectant un fonctionnaire. Il existe cependant des cas spéciaux, dans lesquels un intérêt supérieur s'oppose à leur divulgation (voir sur ce point le jugement 1756, au considérant 10 b)).

Une disposition telle que la disposition 102.2, alinéa f), du Règlement du personnel de l'UNESCO qui prévoit le caractère confidentiel des rapports des comités paritaires de discipline ou d'autres commissions d'enquête ne saurait donc être interprétée en ce sens qu'un tel rapport ne puisse être divulgué au fonctionnaire concerné par une mesure lui faisant grief. A défaut, le principe supérieur du droit d'être entendu serait violé. Même si le jugement 1116, au considérant 4, pourrait être interprété différemment, sa jurisprudence ne saurait être confirmée. Le jugement 557, cité par l'administration devant le Conseil d'appel, se rapportait, quant à lui, à la communication de notes du Comité des rapports, soit un autre cas au sujet duquel il n'est point nécessaire de se prononcer. Il sied de noter que le jugement 1228, au considérant 4, relevait déjà que, si la recommandation d'un comité disciplinaire avait été transmise au Comité paritaire de recours, elle devait aussi l'être au requérant, en tant que «règle élémentaire d'une procédure régulière».

4. a) Dans le cas d'espèce, la mutation contestée pouvait éventuellement être dictée par l'intérêt de l'Organisation, mais présentait cependant les aspects extérieurs d'une sanction disciplinaire, même si le Statut ne prévoit pas comme mesure disciplinaire la mutation sans rétrogradation. En effet, elle s'inscrivait dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Celle-ci avait débuté par des mesures provisoires de nature disciplinaire et la convocation du Comité paritaire de discipline; et il ressort de la décision du 13 juillet 2000 que c'est ce comité qui avait recommandé au Directeur général la mutation du requérant. Par ailleurs, ce dernier n'a pas été informé du fait que l'enquête disciplinaire avait fait l'objet d'un non-lieu, ni que la mutation d'office était ordonnée exclusivement dans l'intérêt de l'Organisation, l'accès au rapport du Comité paritaire lui ayant même été refusé. Or de telles indications se fussent imposées si l'Organisation avait voulu muter le requérant exclusivement pour un motif non disciplinaire.

Puisque tel n'était pas le cas, les règles spécifiques relatives à la procédure disciplinaire auraient dû être respectées mais, de toute évidence, elles ne l'ont pas été.

b) Même dans l'hypothèse où la mutation contestée pourrait être considérée comme exclusivement dictée par l'intérêt de l'Organisation, indépendamment de la sanction d'une faute du fonctionnaire, le droit d'être entendu du requérant serait violé par le refus de l'Organisation de lui donner accès au rapport du Comité paritaire de discipline, sur lequel le Directeur général s'est fondé. C'est à juste titre que le Conseil d'appel est parvenu à la même conclusion.

5. a) Le vice de procédure ainsi constaté doit entraîner l'annulation de la décision attaquée. Il appartiendra au Directeur général de statuer à nouveau, après avoir repris la procédure au stade à partir duquel elle a été viciée.

Si le Directeur général entend enlever tout caractère disciplinaire à la décision à rendre, il le mentionnera clairement, ainsi qu'il est précisé au considérant 4 a) ci-dessus. A défaut, les règles spécifiques relatives aux mesures disciplinaires devront être respectées.

Dans tous les cas, si la mutation d'office devait être maintenue, le rapport du Comité paritaire de discipline devrait être remis au requérant, lequel devrait alors disposer de la faculté de soumettre ses observations et ses éléments de preuve de manière contradictoire.

b) Il y a lieu d'allouer au requérant une indemnité de 10 000 euros en raison de la violation constatée ci-dessus. Il apparaît cependant prématuré de statuer sur les conclusions en réintégration et en octroi d'une réparation pécuniaire supplémentaire. Ces points feront également l'objet de la nouvelle décision du Directeur général.

6. Obtenant gain de cause, le requérant a droit à des dépens fixés à 3 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée du 11 mars 2002 est annulée.

2. L'affaire est renvoyée devant le Directeur général pour qu'il soit statué à nouveau, ainsi qu'indiqué au considérant 5 ci-dessus.

3. L'Organisation paiera au requérant 10 000 euros pour tort moral.

4. Elle versera au requérant 3 000 euros à titre de dépens.

5. Toute autre conclusion est rejetée en l'état.

Ainsi jugé, le 16 mai 2003, par M. Jean-François Egli, Juge président la séance, M. Seydou Ba, Juge, et M^{me} Hildegard Rondón de Sansó, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

Jean-François Egli

Seydou Ba

Hildegard Rondón de Sansó

Catherine Comtet

1. La disposition 110.2, alinéa f), du Règlement du personnel dispose : «Les délibérations des comités [paritaires de discipline], leurs rapports et leurs recommandations au Directeur général sont confidentiels.»

2. La disposition 110.3 du Règlement du personnel, intitulée «Suspension pendant la durée de l'enquête», dispose : «Si le Directeur général estime qu'il existe un commencement de preuve touchant une faute grave commise par un membre du personnel et que les intérêts de l'Organisation auraient à souffrir du maintien en fonctions de l'intéressé jusqu'à ce qu'une décision intervienne à son égard, ce membre du personnel peut être suspendu de ses fonctions par le Directeur général, avec traitement ou - dans les cas exceptionnels - sans traitement, sans qu'il soit porté atteinte à ses droits acquis.»