

P.
c.
UNESCO

121^e session

Jugement n° 3579

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. G. P. le 25 juillet 2013 et régularisée le 4 septembre, la réponse de l'UNESCO du 14 janvier 2014, la réplique du requérant du 29 avril et la duplique de l'UNESCO du 8 août 2014;

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 suivants :

Le requérant se plaint de la violation de ses «droits procéduraux» devant le Conseil d'appel, de la suppression de deux éléments de son indemnité de mobilité et de difficulté des conditions de vie et de travail (ci-après «l'indemnité de mobilité») et d'avoir été victime de harcèlement.

Le 1^{er} juillet 2003, le requérant, qui était titulaire d'un engagement de durée définie et occupait des fonctions de spécialiste principal de programme de classe P-5 au Siège de l'UNESCO à Paris au sein du Secteur de la culture, fut transféré au Bureau de l'UNESCO au Caire (Égypte). Il fut alors mis au bénéfice de l'indemnité de mobilité. Par mémorandum du 31 janvier 2007, il fut informé que, dans le cadre de

la réorganisation du Secteur de la culture, son poste serait déclassé de P-5 à P-3 à compter du lendemain.

Dès le 21 décembre 2006, le requérant avait déclaré que, dans le cadre de cette réorganisation, il était «disposé à étudier toute proposition [...] relative à un éventuel transfert». Par courriel du 17 décembre 2007, il demanda à la directrice du Bureau de coordination des unités hors Siège d'envisager la possibilité de le réaffecter au Siège. Il motivait sa demande par le fait que l'état de santé de sa mère, qui résidait à Paris, était préoccupant et qu'il désirait s'occuper d'elle correctement». Ladite directrice lui répondit le lendemain qu'elle ne pouvait lui proposer de poste au sein dudit bureau et qu'il devrait examiner la question avec le Secteur de la culture. Elle ajoutait qu'au regard de ses «circonstances personnelles», l'administration examinerait «probablement avec bienveillance les termes d'un départ négocié».

Par courrier du 4 août 2008, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé de rendre obligatoire la «rotation de l'ensemble du personnel international professionnel» à compter du 1^{er} octobre 2008. Étant donné qu'il avait dépassé la durée normale d'affectation au Caire, il lui était demandé d'indiquer le «lieu et/ou [...] la région» où il désirerait être affecté. Le 16 septembre, il fit savoir qu'il souhaitait être affecté à Paris.

S'étant aperçu que l'UNESCO ne lui versait plus, depuis le mois de juillet 2008, l'élément de mobilité et l'élément «non-déménagement du mobilier» de son indemnité de mobilité, le requérant demanda à l'administration, le 17 décembre 2008, de lui expliquer les raisons de cette «disparition». Il lui fut répondu le lendemain que les deux éléments en cause cessaient d'être versés après cinq années de service ininterrompu dans le même lieu d'affectation. Il lui était en outre expliqué que, du fait d'un problème technique, il n'avait pu être informé de cette mesure en temps voulu, mais qu'un avis de mouvement de personnel venait de lui être envoyé.

Le 12 janvier 2009, le requérant s'adressa au Directeur général adjoint, faisant remarquer qu'il demandait en vain «depuis plus d'un an et demi» sa réaffectation. Il demandait en outre que l'UNESCO reprenne le versement des deux éléments susmentionnés et qu'elle lui

rembourse les sommes non payées à ce titre. Le 18 avril, le Directeur général adjoint lui répondit que l'arrêt du versement des deux éléments précités résultait de l'application de l'alinéa *b*) de la disposition 103.11 du Règlement du personnel. Par ailleurs, il expliqua au requérant qu'au Siège aucun poste correspondant à son profil n'était vacant ni ne le deviendrait prochainement et que, dans la mesure où il prendrait sa retraite dans les douze prochains mois, il n'était pas «propice» d'envisager de le transférer dans un autre bureau. Enfin, il lui indiquait que, s'il souhaitait bénéficier d'un départ anticipé, il pouvait s'adresser à la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines. Par courriel du 30 avril 2009, le requérant lui fit notamment remarquer que plusieurs postes pouvant lui convenir avaient été ouverts au concours au sein du Secteur de la culture à Paris. En outre, il indiquait être opposé au départ anticipé qui, selon lui, lui était proposé avec une «insistance harcelante depuis six ans» et alléguait que son affectation hors Siège était une «vengeance déguisée [ayant] abouti à une forme d'exil».

Le 17 juin 2009, le requérant saisit le Directeur général d'une réclamation dirigée contre la décision du 18 avril. N'ayant reçu aucune réponse, il adressa à la secrétaire du Conseil d'appel un avis d'appel le 27 août 2009. Le 30 avril 2010, il prit sa retraite.

Le 24 juillet 2010, le requérant présenta sa requête détaillée. Soutenant que l'UNESCO avait méconnu plusieurs dispositions de la circulaire administrative n° 2191 du 29 septembre 2003, intitulée «Politique intégrée en matière de recrutement, de rotation et de promotion», il demandait l'annulation de la décision portant refus de le réaffecter au Siège et une indemnité de 10 000 euros en réparation du préjudice moral subi de ce fait. Faisant par ailleurs valoir que la décision de ne plus lui verser les deux éléments susmentionnés de son indemnité de mobilité était illégale, il demandait qu'elle soit annulée et que lui soit octroyée une somme — assortie d'intérêts — correspondant aux montants qui auraient dû lui être versés à ce titre jusqu'à son départ du Caire. Enfin, se plaignant du déclassement de son poste, de la suppression du projet de programme et de budget pour 2006-2007 du programme dont il était responsable ainsi que d'autres

irrégularités, il affirmait avoir été victime de harcèlement et sollicitait le paiement d'une indemnité de 10 000 euros en réparation du préjudice moral subi. Après avoir entendu le requérant le 15 novembre 2012, le Conseil d'appel rendit son rapport le 11 décembre 2012. Il indiquait notamment que, pour qu'il puisse se prononcer sur les allégations de harcèlement, une enquête — dont il mettait cependant l'utilité en doute — devrait être menée. Par ailleurs, constatant que le requérant avait été affecté au Caire environ vingt mois de plus que la durée normale d'affectation dans cette ville, il recommandait de lui verser à titre gracieux une somme, assortie d'intérêts, correspondant à la moitié du montant de l'indemnité de mobilité pour une période de vingt mois.

Par courrier du 25 mars 2013, le requérant fut informé que la Directrice générale n'estimait pas que ses droits avaient été méconnus et qu'elle ne pouvait, par conséquent, pas accepter la recommandation du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande l'annulation de la décision portant refus de le réaffecter au Siège et une indemnité de 30 000 euros en réparation du préjudice moral subi de ce fait. Il demande également l'annulation de la décision de ne plus lui verser les deux éléments susmentionnés de son indemnité de mobilité et un montant — assorti d'intérêts — égal aux sommes qui auraient dû lui être versées à ce titre. Il réclame en outre une indemnité de 15 000 euros en réparation du préjudice moral subi en raison du déclassement de son poste. De plus, se plaignant de l'atteinte à sa dignité qu'a constituée la suppression unilatérale du projet de programme et de budget pour 2006-2007 du programme dont il était responsable, il réclame une indemnité de 10 000 euros pour le préjudice moral subi de ce chef. Il demande en outre réparation pour le harcèlement qu'il estime avoir subi et, «accessoirement», réclame une indemnité de 5 000 euros pour l'atteinte à ses «droits procéduraux». Enfin, il sollicite l'octroi d'une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO conclut au rejet de la requête pour défaut de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste «accessoirement» la régularité de la procédure suivie par le Conseil d'appel. Ce grief est à ce point distinct de l'objet principal de la requête qu'il sied de le traiter séparément et préalablement.

2. Il ressort du paragraphe 14 des Statuts du Conseil d'appel que cet organe consultatif de recours interne doit tenir son audience dans les plus brefs délais et, au plus tard, dans les deux mois qui suivent la clôture de l'échange des écritures. En l'espèce, l'échange des écritures devant le Conseil d'appel s'est achevé par le dépôt de la duplique de l'Organisation, qui porte la date du 30 novembre 2011 et que la secrétaire du Conseil d'appel a reçue au plus tard le 9 décembre 2011. L'audience eût donc dû être tenue au plus tard le 9 février 2012. Or, le Conseil d'appel en a fixé la date au 6 juin 2012. À la demande du requérant qui devait, ce jour-là, subir un examen médical, l'audience fut cependant reportée et n'eut finalement lieu que le 15 novembre 2012. Le requérant allègue qu'il eût été en mesure de participer à l'audience si elle avait été fixée conformément audit paragraphe 14, car «[s]es problèmes de santé ne sont apparus que bien après» le mois de février 2012.

3. La défenderesse n'explique pas clairement pourquoi l'audience n'a été initialement fixée qu'à une date postérieure de près de quatre mois à celle de l'expiration du délai statutaire. Elle se borne à soutenir que ce retard n'est pas déraisonnable et qu'il n'a eu aucune incidence sur la situation du requérant puisqu'il était à la retraite depuis deux ans environ. Elle ajoute que, plusieurs prolongations du délai qui lui était imparti pour soumettre ses écritures lui ayant été accordées à sa demande, le requérant ne saurait «se plaindre d'un délai déraisonnable dans la procédure de recours interne» qui a, en effet, duré plus de trois ans et demi à compter du dépôt de l'avis d'appel et jusqu'au prononcé de la décision attaquée.

Ces arguments sont dénués de toute pertinence dès lors que la situation d'ancien fonctionnaire du requérant et son comportement

antérieur au cours de la procédure d'appel ne sauraient justifier une prolongation du délai fixé par les Statuts du Conseil d'appel pour la tenue de l'audience.

4. Contrairement à ce que paraît soutenir la défenderesse, l'autorité qui ne respecte pas un délai à elle impérativement fixé par la loi ne saurait se disculper en invoquant le silence ou l'inaction de l'administré. Il n'incombait donc pas au requérant de rappeler d'emblée le Conseil d'appel à son devoir de s'en tenir au délai que le paragraphe 14 de ses Statuts lui ordonne de respecter.

Le requérant aurait certes pu se plaindre du non-respect de ce délai réglementaire devant le Conseil d'appel, mais, au contraire, il a accepté, au moins implicitement, que l'audience soit tenue à une date ultérieure à celle qui était exigée.

Néanmoins, le Tribunal ne peut que constater qu'en s'abstenant d'organiser l'audience dans le délai prescrit de deux mois, l'Organisation a illégalement méconnu les dispositions du paragraphe 14 des Statuts du Conseil d'appel et, par là même, violé le principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, qui impose à toute autorité de respecter les règles qu'elle a elle-même édictées (voir par exemple le jugement 3357, au considérant 20).

Le requérant aura donc droit à des dommages-intérêts pour tort moral de ce chef.

5. Transféré le 1^{er} juillet 2003 au Bureau de l'UNESCO au Caire, le requérant a été mis au bénéfice de l'indemnité de mobilité, en application de la disposition 103.11 du Règlement du personnel.

Dans sa version en vigueur à cette date, cette disposition prévoyait en son alinéa *b*) qu'«[a]près cinq années de service ininterrompu dans le même lieu d'affectation, l'indemnité [de mobilité] [éta]t réduite». L'alinéa *d*) donnait au Directeur général la possibilité, dans des circonstances exceptionnelles, de prolonger de deux ans le versement de l'élément «non-déménagement du mobilier» de ladite indemnité.

Suite à une modification de la disposition 103.11 du Règlement du personnel entrée en vigueur le 31 juillet 2007, l'alinéa *b)* de cette disposition prévoyait qu'après cinq années de service ininterrompu dans le même lieu d'affectation, l'élément de mobilité et l'élément «non-déménagement du mobilier» de l'indemnité de mobilité cessaient d'être versés. L'alinéa *d)* susmentionné a, quant à lui, été supprimé à compter de cette date.

6. Le requérant a bien reçu l'indemnité de mobilité pendant la période réglementaire de cinq ans, soit jusqu'au mois de juillet 2008. Mais, à compter de ce mois, l'élément de mobilité et l'élément «non-déménagement du mobilier» ont cessé de lui être versés, en application de l'alinéa *b)* de la disposition 103.11 telle qu'entrée en vigueur le 31 juillet 2007.

Hormis une critique de la manière dont la décision de cesser de lui verser ces deux éléments lui a été communiquée — qui, pour les raisons qui suivront, n'a pas à être examinée ici —, le requérant soutient qu'il avait un droit acquis à continuer à percevoir l'élément «non-déménagement du mobilier» de cette indemnité pendant deux ans, la suppression de l'alinéa *d)* de la disposition 103.11 ne lui étant pas opposable.

7. La question de savoir si le maintien du paiement de l'élément «non-déménagement du mobilier» au-delà de cinq années de service dans le même lieu d'affectation revêt ou non un caractère fondamental n'a pas à être résolue, car le grief tiré d'une violation des droits acquis est sans consistance pour une autre raison.

Il ressort en effet du texte clair de l'ancien alinéa *d)* de la disposition 103.11 que celui-ci conférait au Directeur général le pouvoir discrétionnaire d'apprécier s'il se trouvait en présence de circonstances exceptionnelles lui donnant la possibilité de prolonger de deux ans le versement de l'élément «non-déménagement du mobilier» de l'indemnité de mobilité. Au moment de son transfert au Bureau de l'UNESCO au Caire, le requérant n'avait par conséquent aucune garantie que ledit élément lui serait versé pendant plus de cinq ans. Il

ne prétend d'ailleurs pas avoir reçu ultérieurement une assurance quelconque que tel serait le cas.

En ce qui concerne le second argument que le requérant soulève au sujet de la suppression des deux éléments susmentionnés, force est de constater, pour autant qu'on puisse le comprendre, qu'il est sans consistance.

8. L'ensemble des autres griefs formulés par le requérant se rapportent aux circonstances et aux conséquences de son transfert au Bureau de l'UNESCO au Caire et du refus de le réaffecter au Siège avant qu'il n'eût atteint l'âge de la retraite. Le requérant soutient essentiellement que les décisions par lesquelles la défenderesse a refusé ses demandes réitérées et déclassé son poste ont porté atteinte à sa dignité et sont le fruit d'une hostilité personnelle de ses supérieurs qui les aurait conduits à ne tenir aucun compte des principes qui, inscrits en particulier dans une circulaire administrative, régissent la politique de rotation à l'UNESCO. Les conclusions du requérant fondées sur ces critiques ne tendent pas à la réparation d'un dommage matériel qui lui aurait été causé par ces décisions illégales mais seulement à la réparation du préjudice moral résultant de l'attitude systématique de la défenderesse qui n'aurait eu pour but que de l'écarter du Siège et de l'inciter à prendre une retraite anticipée. Ainsi formulées, ces critiques se confondent avec celle relative au harcèlement dont le requérant soutient avoir été la victime et qu'il dit résulter de l'«ensemble» des «différentes décisions administratives d'espèce».

9. Par courriel du 12 janvier 2009, le requérant s'était plaint au Directeur général adjoint de la «situation surréaliste» à laquelle il était confronté depuis qu'il était affecté au Caire. Le 30 avril 2009, il lui avait à nouveau écrit en insistant sur le fait qu'il serait la victime d'«hostilités personnelles» et d'«une insistance harcelante depuis six ans» visant à le pousser à la retraite anticipée. Il affirmait en outre que son affectation au Caire était une «vengeance déguisée».

Le Conseil d'appel avait noté, au paragraphe 66 de son rapport du 11 décembre 2012, ce qui suit :

«Afin que le Conseil puisse se prononcer sur les allégations de harcèlement, une enquête formelle devrait être menée conformément à la politique de lutte contre le harcèlement de l'Organisation.»*

Le Conseil mettait toutefois en doute l'utilité d'une telle enquête.

Le Tribunal constate que le requérant n'a pas suivi les règles énoncées dans la circulaire administrative n° 2232 concernant la politique de lutte contre le harcèlement. En outre, dans la mesure où ni son courriel du 12 janvier 2009 ni celui du 30 avril ne peuvent être considérés comme une plainte pour harcèlement, il ne saurait être reproché à la défenderesse de ne pas avoir fait preuve de sollicitude en ne mettant pas en œuvre la procédure applicable en matière de lutte contre le harcèlement. Par ailleurs, le requérant n'a pas apporté d'éléments propres à démontrer l'illégalité des mesures dont il se plaint devant le Tribunal de céans et qui servent de base à ses allégations de harcèlement. La requête doit donc être rejetée en ce qu'elle a trait à ces allégations.

10. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour le dommage moral qu'il a subi du fait du vice identifié au considérant 4 ci-dessus. Le Tribunal les fixe *ex aequo et bono* à la somme de 3 000 euros.

11. Le requérant ayant obtenu partiellement gain de cause, il a droit à des dépens, qui doivent être fixés à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'UNESCO versera au requérant une indemnité de 3 000 euros pour tort moral.
2. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

* Traduction du greffe.

Ainsi jugé, le 5 novembre 2015, par M. Claude Rouiller, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2016.

CLAUDE ROUILLER

GIUSEPPE BARBAGALLO

DOLORES M. HANSEN

DRAŽEN PETROVIĆ