

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaires Byng-Clarke, Gomes et Wijayadasa

Jugement No 1680

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formées par M^{me} Susan Byng-Clarke, M^{me} Marialda Gomes et M. Somaratne Wijayadasa le 26 décembre 1996, les réponses de l'UNESCO en date du 7 février 1997, les mémoires en réplique des requérants du 19 février et les dupliques de l'Organisation datées du 26 mars 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants étaient, au moment des faits, en poste au Bureau de l'UNESCO à New York. Le 10 octobre 1995, le directeur du Bureau leur transmet des télécopies du directeur du Bureau du personnel du siège, à Paris, les informant de la décision du Directeur général, prenant effet le jour même, de les placer en congé spécial avec traitement jusqu'à nouvel avis. Les télécopies adressées à M^{mes} Byng-Clarke et Gomes indiquaient que le Directeur général avait décidé d'examiner les besoins réels en personnel du Bureau de New York. Celui adressé à M. Wijayadasa, dont le poste devait être supprimé du fait d'une mesure de réorganisation, l'informait que le Directeur général examinait son cas. Le 11 octobre, les requérants déposèrent des réclamations administratives individuelles contre ces décisions mais ne reçurent aucune réponse. Le 7 décembre, M. Wijayadasa saisit le Conseil d'appel. M^{mes} Byng-Clarke et Gomes firent de même le 11 décembre.

Par mémorandums datés du 18 janvier 1996, le directeur du Bureau du personnel informa les requérants de leurs nouvelles affectations. M^{me} Byng-Clarke était affectée avec son poste, à partir du 1^{er} février 1996, au comptoir de l'UNESCO dans les bâtiments de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York. Le poste de M^{me} Gomes était supprimé et elle était mutée, également au 1^{er} février 1996, au Bureau de l'UNESCO à Washington. Le poste de M. Wijayadasa était, lui aussi, supprimé et son titulaire transféré, dans les plus courts délais, au Bureau de l'UNESCO à Kingston, en Jamaïque. Cette dernière décision était assortie d'une promotion au grade P.4, rétroactive au 1^{er} novembre 1995. Mais ce transfert n'eut pas lieu et le requérant fut finalement détaché, à partir du 1^{er} mars 1996, auprès du Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA).

Le Conseil d'appel rendit ses avis le 5 juillet 1996. Il recommanda au Directeur général d'annuler les décisions mises en cause, de supprimer des dossiers personnels des requérants tous les documents s'y rapportant et de leur octroyer un mois de traitement pour compenser l'angoisse, l'affront et le dommage subis. Mais, par lettres datées du 4 octobre 1996, le Directeur général rejeta les recours des requérants au motif qu'ils n'étaient fondés ni en droit ni en fait. Telles sont les décisions entreprises.

B. Les requérants estiment que ces décisions ne sont pas motivées. Le fait que le Directeur général examinait les besoins réels en personnel du Bureau de New York ne justifiait pas qu'ils se voient interdire de poursuivre normalement leur travail. Ils affirment que l'Organisation a violé la réglementation en vigueur. Selon eux, l'examen des besoins en personnel d'un bureau ne peut être assimilé aux circonstances exceptionnelles mentionnées dans la disposition 105.2 b) du Règlement du personnel invoquée par l'Organisation devant le Conseil d'appel. Ils rappellent que le Tribunal de céans a indiqué, dans son jugement 809 (affaires Najman Nos 1 et 4), qu'il devait s'agir d'un événement imprévu ou d'une situation tout à fait particulière. Les requérants soutiennent encore que les décisions en cause ont porté atteinte à leur dignité. L'urgence indue avec laquelle elles ont été mises en œuvre peu de temps après deux missions de l'inspection générale des services sur le fonctionnement du Bureau de New York et l'absence de base réglementaire ont mis en cause la respectabilité de fonctionnaires dont la manière de servir n'avait

jamais été critiquée. Enfin, ils invoquent le détournement de procédure, l'Organisation les ayant mis en congé spécial avec traitement dans le but, selon eux, de réunir des éléments prouvant une faute de leur part. Mais, les enquêtes menées n'ayant pas abouti, la défenderesse a, à posteriori, invoqué la disposition 105.2 b).

Les requérants demandent au Tribunal de joindre leurs requêtes aux fins d'un même jugement, d'annuler les décisions attaquées, de leur octroyer six mois de traitement en réparation du préjudice moral subi, d'ordonner le retrait de leurs dossiers de tout document relatif à ces décisions et de leur accorder une somme globale de 15 000 francs français à titre de dépens.

C. Dans ses réponses, l'Organisation ne s'oppose pas à la jonction des requêtes, bien que les faits ne soient pas identiques, mais elle soutient qu'elles sont irrecevables pour défaut d'objet, les décisions contestées ayant été retirées suite aux nouvelles affectations des requérants.

Sur le fond, elle estime que ces décisions étaient suffisamment motivées par l'examen des besoins réels en personnel du Bureau. En ce qui concerne M^{mes} Byng-Clarke et Gomes, les décisions de les placer en congé spécial avaient pour but de leur épargner la frustration qu'aurait pu leur causer l'annonce de la suppression de leurs postes, de laisser le temps d'agir à l'administration et d'éviter les conséquences néfastes pour le service résultant d'une réaction imprévisible [des] fonctionnaire[s] concerné[es]. La décision prise au sujet de M. Wijayadasa était l'aboutissement d'un long processus de consultation et était conforme au souhait du requérant, exprimé par lettre du 5 juin 1995, d'être placé en congé spécial avec traitement jusqu'à son départ en retraite, le 31 juillet 1997, au cas où il ne pourrait trouver un autre emploi. L'UNESCO dit avoir fait de son mieux pour trouver une solution appropriée à la situation de l'intéressé et affirme qu'elle n'avait aucune volonté de lui nuire. Dans ses réponses aux requêtes de M^{me} Byng-Clarke et de M. Wijayadasa, elle soutient que les décisions avaient également pour but d'assurer l'égalité de traitement entre les intéressés. L'Organisation affirme que les droits des requérants ont été préservés et que le Directeur général a agi, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, conformément à l'intérêt de l'Organisation. Enfin, elle conteste les prétendues atteintes à la dignité des requérants au motif que l'inspecteur général des services n'aurait fait aucune enquête sur eux.

L'Organisation nie que les décisions du 10 octobre 1995 aient été des sanctions déguisées. Elle affirme que les requérants ont été traités avec courtoisie et que leur réputation ne peut avoir été ternie. Il n'y a eu aucune atteinte à leurs positions statutaires puisque M^{mes} Byng-Clarke et Gomes ont conservé leurs grades, titres et traitements et que M. Wijayadasa a même obtenu une promotion.

D. Dans sa réplique, M. Wijayadasa fait observer que sa requête porte uniquement sur la brutalité de la décision de le placer en congé spécial en octobre 1995. Même si ladite décision s'inscrivait dans un long processus de consultation avec le requérant, celui-ci ne voit pas pourquoi l'Organisation aurait brutalement décidé de se passer de ses services alors qu'il avait encore du travail à faire.

Les requérants soutiennent que leurs requêtes sont recevables car ils ont un intérêt à faire déclarer l'illégalité de décisions leur ayant causé un préjudice dont ils entendent obtenir réparation. De plus, l'Organisation n'a pas retiré les décisions en question mais a simplement mis fin à leur effet lorsqu'elle les a mutés. Ils affirment que la motivation des décisions était d'autant plus nécessaire que leur mise en application était immédiate et qu'il n'y avait pas de lien entre les mesures prises et la motivation fournie à leur sujet. En réponse aux explications de la défenderesse, M^{mes} Byng-Clarke et Gomes se disent frustrée[s] par la brutalité des décisions et M^{me} Gomes estime que les insinuations de l'Organisation relatives à une réaction imprévisible de sa part sont choquantes et portent atteinte à son honneur. M. Wijayadasa estime, quant à lui, que la brutalité de la décision contestée va à l'encontre de toute idée de processus de consultation.

E. Dans ses dupliques, l'UNESCO réitère ses arguments. Elle soutient que le recours à la disposition 105.2 b) du Règlement du personnel était tout à fait justifié, dans l'intérêt de l'Organisation, et ne portait pas atteinte aux droits des intéressés. Elle affirme qu'elle s'est acquittée de son obligation d'employeur soucieux des intérêts de son personnel en réaffectant rapidement les requérants.

CONSIDÈRE :

1. Les trois requérants, qui étaient affectés au Bureau de l'UNESCO à New York, ont été placés en congé spécial avec traitement par des décisions du Directeur général de l'Organisation qui leur ont été notifiées et immédiatement

mises à exécution le 10 octobre 1995. Ils protestèrent sans succès contre ces mesures et saisirent le Comité d'appel de l'Organisation les 7 et 11 décembre 1995. Par la suite, ils firent l'objet de mutations : à partir du 1^{er} février 1996, M^{me} Byng-Clarke au comptoir de l'UNESCO se trouvant dans les bâtiments de l'ONU à New York et M^{me} Gomes au Bureau de l'UNESCO à Washington, et à partir du 1^{er} mars M. Wijayadasa auprès du Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA). Postérieurement à ces nouvelles affectations, soit le 5 juillet 1996, le Conseil d'appel se prononça sur les recours dont il était saisi, qualifia d'arbitraires les décisions mettant les intéressés en congé spécial, recommanda que ces décisions soient annulées, que tous les documents concernant cette affaire soient retirés des dossiers des intéressés et qu'une indemnité équivalente à un mois de traitement soit accordée à chacun d'eux pour compenser le préjudice moral qui leur avait été causé. Le 4 octobre 1996, le Directeur général refusa de suivre ces recommandations et prit la décision de rejeter les appels dont il était saisi comme n'étant fondés ni en droit ni en fait. Les trois fonctionnaires ont déféré les décisions en cause au Tribunal de céans.

2. La jonction des affaires est demandée par les requérants et acceptée par l'Organisation défenderesse, même si elle remarque, à juste titre, que les faits de chaque espèce comportent quelques différences. Comme les questions juridiques posées par les trois pourvois sont identiques, le Tribunal en prononce la jonction.

3. Aux conclusions des requérants, la défenderesse oppose le fait que les requêtes n'ont pas d'objet puisqu'elles sont dirigées contre des décisions qui ont été retirées. Elle invoque notamment la jurisprudence affirmée par le jugement 1394 (affaire Dietrich), selon laquelle le Tribunal ne peut prononcer l'annulation d'une décision qui n'existe plus et qui n'est plus susceptible d'avoir un effet juridique. Mais cette jurisprudence n'est applicable que lorsque la décision litigieuse a fait l'objet d'un retrait rétroactif et qu'elle n'a eu aucun effet. Dans le cas présent, les décisions prises le 10 octobre 1995 ont produit tous leurs effets matériels et moraux, et les décisions de mutation prises le 18 janvier 1996 n'ont pas eu pour objet, ni pour effet, de retirer rétroactivement les mesures précédentes. Les fins de non-recevoir posées par l'UNESCO doivent en conséquence être écartées.

4. L'Organisation a entendu appliquer aux fonctionnaires intéressés la disposition 105.2 b) du Règlement du personnel, aux termes de laquelle :

Dans des circonstances exceptionnelles, les membres du personnel peuvent être tenus de prendre un congé spécial avec pleine rémunération ; cette mesure ne porte pas atteinte aux droits de l'intéressé.

Selon les requérants, les mesures litigieuses méconnaissent ces dispositions, qui ne permettent à l'Organisation de placer ses fonctionnaires en congé spécial que dans des circonstances exceptionnelles; elles constituent en réalité des sanctions disciplinaires déguisées, auraient dû être motivées et ont porté une atteinte intolérable à leur dignité, justifiant l'allocation d'une indemnité pour préjudice moral.

La défenderesse, au contraire, estime que ses décisions, inspirées par le souci de réorganiser le Bureau de New York en supprimant certains postes et de permettre à l'administration de prendre les mesures nécessaires dans le calme et sans engendrer de frustrations pour les agents en cause ni de réactions imprévisibles de leur part, sont conformes à l'esprit comme à la lettre de la disposition 105.2 b) du Règlement du personnel.

5. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de préciser le champ d'application de la disposition 105.2 b) (voir le jugement 809, affaires Najman Nos 1 et 4, du 13 mars 1987) en indiquant que ce texte insiste lui-même sur le caractère anormal de la mesure qu'il prévoit car

en dehors des hypothèses des congés octroyés à la demande des intéressés ou des congés de maladie qui ne sont que la prolongation de l'activité, tout fonctionnaire qui perçoit un traitement est en droit d'exiger qu'un travail lui soit confié, correspondant au niveau hiérarchique qui est le sien. Les exceptions à ce principe prévues par les statuts doivent faire l'objet d'une interprétation stricte.

Et le Tribunal ajoutait :

le congé prévu par l'article 105.2 b) est une mesure prise pour favoriser le bon fonctionnement du service afin de faire face à un événement imprévu ou à une situation tout à fait particulière.

En l'espèce, si l'on peut admettre que l'intérêt du service n'a pas été totalement absent des préoccupations de l'Organisation qui souhaitait procéder à une réorganisation de ses services probablement nécessaire, le Tribunal ne discerne, dans les arguments non probants de la défenderesse, aucune circonstance exceptionnelle pouvant justifier l'intervention de mesures aussi brutales, mises à exécution immédiatement dans des conditions qui ont porté

atteinte à la considération due aux intéressés, ainsi que l'a relevé à bon droit le Conseil d'appel. Le pouvoir discrétionnaire du Directeur général derrière lequel entend s'abriter l'Organisation n'implique évidemment pas celui de violer les dispositions des règlements applicables ni les principes généraux qui garantissent le droit à la dignité des fonctionnaires internationaux.

6. Compte tenu de l'illégalité ainsi commise, et sans qu'il y ait lieu d'examiner le moyen tiré de l'absence de motivation des décisions attaquées, le Tribunal prononce l'annulation desdites décisions. Il relève que cette illégalité et les conditions de leur mise à exécution ont créé un préjudice moral dont les requérants sont fondés à demander réparation. Même si la situation de fait des trois agents intéressés comporte certaines différences, ainsi qu'il a été dit au considérant 2 ci-dessus, il paraît équitable au Tribunal d'allouer à chacun la même compensation qui sera fixée, dans les circonstances de l'affaire, à un montant égal à trois mois de traitement. Les conclusions des requêtes relatives au retrait des dossiers de tous documents concernant la décision de les placer en congé spécial doivent également être accueillies.

7. Les requérants ont droit à l'allocation des dépens qu'ils demandent, soit à une somme globale de 15 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions du Directeur général de l'UNESCO des 10 octobre 1995 et 4 octobre 1996 sont annulées.
2. L'Organisation versera à chacun des requérants une indemnité égale à trois mois de traitement.
3. Elle retirera du dossier des intéressés toutes pièces relatives aux décisions annulées.
4. Elle versera aux requérants une somme globale de 15 000 francs français à titre de dépens.
5. Toute autre conclusion des requêtes est rejetée.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot
Seydou Ba
James K. Hugessen

A.B. Gardner