

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

T.
c.
UNESCO

121^e session

Jugement n° 3581

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^{me} J. T. le 16 novembre 2012 et régularisée le 20 février 2013, la réponse de l'UNESCO du 3 juin, la réplique de la requérante du 4 septembre, la duplique de l'UNESCO du 11 décembre 2013, les écritures supplémentaires de la requérante du 4 mars 2014 et les observations finales de l'UNESCO du 8 août 2014;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 :

La requérante conteste la décision de la renvoyer sans préavis pour faute grave.

Au moment des faits, la requérante, qui avait été recrutée en 1995, travaillait en République islamique d'Iran en qualité de chef des programmes culturels, au grade P-4, au Bureau de l'UNESCO à Téhéran, où elle avait été affectée en 2003. En juillet 2010, la Directrice générale reçut des autorités iraniennes une lettre demandant officiellement que la requérante soit remplacée par un autre membre du personnel

de l'Organisation. En août, l'administration proposa à la requérante un transfert à un poste P-3 à New Delhi (Inde), que celle-ci refusa. Par lettre du 17 novembre 2010, la requérante fut informée que la Directrice générale avait décidé de la transférer avec effet immédiat à un poste P-4 au Siège de l'UNESCO à Paris (France). La requérante ne répondit pas à cette communication. Le 28 novembre 2010, elle reçut un mémorandum interne lui demandant de contacter immédiatement le Bureau de la gestion des ressources humaines. Elle n'y répondit pas non plus.

Dans un courriel daté du 2 décembre 2010, l'administration demanda à la requérante de prendre immédiatement des mesures pour mettre en œuvre la décision de la Directrice générale relative à son transfert. La requérante fut informée que, si elle ne se soumettait pas à cette décision dans les quarante-huit heures, cela serait considéré comme de l'insubordination et entraînerait une procédure disciplinaire pour faute grave. Le 5 décembre, la requérante répondit que la proposition de transfert n'était pas acceptable et fit part de ses préoccupations à cet égard. Elle indiquait notamment qu'elle n'avait pas été consultée, que le transfert était prévu sur une base temporaire, qu'il n'y avait pas de description d'emploi et qu'elle avait été surprise d'apprendre que c'était une demande d'un fonctionnaire de l'administration iranienne qui était à l'origine de son transfert. Un échange de correspondance s'ensuivit, au cours duquel la requérante demanda à plusieurs reprises que lui soient fournies par écrit les raisons exactes de son transfert, alors même que l'UNESCO prétendait que ces raisons lui avaient déjà été fournies et insistait pour qu'elle mette en œuvre sans tarder la décision de transfert. Le 14 mars 2011, l'administration informa la requérante qu'elle était attendue à Paris au plus tard le 15 mars, or celle-ci resta à Téhéran. Le 16 mars 2011, la Directrice générale décida de la placer en congé spécial et lui notifia officiellement les charges d'insubordination qui pesaient contre elle. Dans une communication datée du 30 mars 2011, la requérante réfuta les charges en question, soutenant qu'elle n'avait jamais refusé la proposition de transfert, et elle informa l'administration qu'elle avait décidé d'effectuer la mission à Paris du 3 au 7 avril 2011. Elle arriva au Siège de l'UNESCO à Paris le 4 avril.

Le 6 avril 2011, la requérante fut informée que la Directrice générale avait décidé de la renvoyer sans préavis pour faute grave avec effet immédiat. Elle présenta une réclamation contre cette décision le 20 mai 2011, sollicitant sa réintégration ou une réparation financière. À défaut, elle demandait l'accord de la Directrice générale pour renoncer à la juridiction du Conseil d'appel afin de recourir directement au Tribunal. Le 9 août 2011, la requérante fut informée que la Directrice générale avait confirmé sa décision et rejeté la demande qu'elle avait présentée afin de renoncer à la juridiction du Conseil d'appel. La requérante déposa alors, le 28 septembre, une déclaration d'intention de faire appel auprès du Conseil d'appel.

Le Conseil rendit le 18 juin 2012 un rapport fondé sur les écritures des parties. Il relevait que les considérations en matière de sécurité soulevées par l'administration étaient «une justification essentielle et suffisante» pour le transfert de la requérante de Téhéran à Paris et que cela était dans l'intérêt bien compris des deux parties. Il considérait que l'administration n'avait pas agi de manière déraisonnable, mais que l'«inertie persistante de la [requérante] de novembre 2010 à avril 2011 était assez longue et équivalait à de l'insubordination». Le Conseil recommandait la confirmation de la décision de la Directrice générale et le rejet de l'ensemble des prétentions de la requérante. Le 22 août 2012, cette dernière fut informée que la Directrice générale avait décidé de suivre la recommandation du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa réintégration à un poste P-4 correspondant à son ancien niveau de responsabilité. À défaut, elle réclame une réparation financière au titre du préjudice matériel et moral subi. Elle réclame également les dépens.

L'UNESCO sollicite du Tribunal qu'il rejette l'ensemble des conclusions de la requérante comme dénuées de fondement et non étayées.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a été engagée par l'UNESCO en décembre 1995. En 2003, elle a pris ses fonctions en tant que chef des programmes culturels à Téhéran. Elle occupait encore ce poste en 2010. Deux événements déterminants sont au cœur de la présente requête. Le premier est une décision prise par la Directrice générale de transférer la requérante de son poste à Téhéran à un poste au Siège à Paris (la décision de transfert). La requérante a été informée de cette décision le 17 novembre 2010. Le second événement est une décision prise par la Directrice générale de renvoyer la requérante sans préavis pour faute grave, en l'occurrence l'insubordination (la décision de renvoi). La requérante a été informée de cette décision le 6 avril 2011.

2. La requérante a formé un recours interne contre la seconde décision, mais pas contre la première. Le recours interne contre la décision de renvoi a donné lieu à une recommandation du Conseil d'appel de l'UNESCO adressée à la Directrice générale dans un rapport daté du 18 juin 2012 tendant au rejet du recours. La Directrice générale a décidé de suivre cette recommandation et de maintenir sa décision du 6 avril 2011. Telle est la décision attaquée dans le cadre de la présente procédure devant le Tribunal.

3. L'argumentation de la requérante, tant dans sa requête que dans sa réplique, vise dans une large mesure à contester la décision de transfert. L'UNESCO a déclaré au moment des faits et a maintenu dans ses écritures devant le Tribunal que la décision de transfert avait été prise en raison des inquiétudes de l'Organisation au sujet de la sûreté et de la sécurité de la requérante à Téhéran. Dans ses écritures, la requérante conteste cette explication et nie l'existence d'un quelconque risque pour sa sécurité; elle affirme qu'en réalité la raison de son transfert réside dans une demande formulée par un fonctionnaire de l'administration iranienne visant à la faire remplacer par un autre membre du personnel de l'Organisation. L'argumentation juridique de la requérante vise en grande partie à démontrer l'illégalité de la décision de transfert. Dans sa duplique, l'UNESCO fait observer à

cet égard que la requérante n'a jamais contesté la décision de transfert. Même si l'UNESCO ne l'affirme pas expressément, son observation selon laquelle la requérante n'a pas contesté la décision de transfert a des conséquences juridiques.

4. Il convient d'examiner ces conséquences juridiques dès lors qu'elles limitent le champ de l'examen par le Tribunal tant des faits pertinents que des principes juridiques applicables. Il n'est pas rare qu'un requérant ait fait l'objet successivement de deux ou plusieurs décisions administratives lui faisant grief, parfois espacées de plusieurs mois voire davantage, et que chacune de ces décisions, n'étant pas simplement une étape dans un processus, soit susceptible d'être contestée par la voie d'un recours interne et finalement d'une requête devant le Tribunal. Il arrive qu'un requérant choisisse de contester la dernière des décisions administratives mais pas celles qui la précèdent. Un exemple récent figure dans le jugement 3439. Dans cette affaire, une décision avait été prise en avril 2008 de supprimer le poste que le requérant occupait alors, et en juillet 2009 une autre décision avait été prise de mettre fin à l'engagement du requérant. Dans son second recours interne, introduit en mars 2010, le requérant entendait contester non seulement le processus infructueux de réaffectation et la décision ultérieure de mettre fin à son engagement, mais aussi la décision antérieure de supprimer le poste qu'il occupait alors. Dans le cadre de ce recours interne s'est posée la question de savoir si celui-ci était recevable, dans la mesure où le requérant contestait la décision de supprimer le poste. L'organe de recours avait conclu que le recours était irrecevable pour ce qui concernait cette décision, et cet avis fut partagé par le Directeur général, dont la décision avait été attaquée devant le Tribunal. Sur ce point, le Tribunal a conclu que la décision du Directeur général était fondée. Le Tribunal a déclaré, au considérant 4 :

«Dans le jugement 2933, le Tribunal a examiné un argument similaire également avancé par l'OMS en tant qu'organisation défenderesse. Les faits étaient également similaires. Le requérant dans cette affaire avait été informé par lettre du 13 octobre 2005 que le poste auquel il avait été affecté serait supprimé le 31 décembre 2005, mais que cela n'entraînerait pas nécessairement la résiliation de son engagement et que des efforts seraient faits pour le réaffecter

dans le cadre d'une procédure formelle prévue dans le Règlement du personnel. Il s'est avéré impossible de lui trouver un autre poste susceptible de lui convenir et son contrat a été résilié le 31 janvier 2007. Le 4 décembre 2006, le requérant a formé un recours interne pour contester les décisions de ne pas prolonger son engagement, de ne pas le réaffecter à un poste comportant des responsabilités en rapport avec son grade, sa formation et son expérience, et de résilier son contrat. Dans le même temps, il contestait la suppression de son poste au motif que l'Organisation n'en avait pas démontré la nécessité organisationnelle, et qu'elle était par conséquent illicite.

Le Tribunal a fait observer au considérant 8 :

“Mais, comme le fait valoir à juste titre la défenderesse, le requérant n'avait pas introduit d'appel [...] contre la décision en cause [la décision de supprimer le poste] dans le délai [...] dont il disposait [...]. Cette décision est dès lors devenue définitive et le requérant n'est, par suite, pas recevable à exciper de son éventuelle illégalité, dans le cadre de la présente instance, pour contester la décision ayant ultérieurement résilié son engagement.”

Ce jugement vient clairement étayer l'argument de l'OMS selon lequel le requérant en l'espèce ne saurait contester la décision de supprimer son poste. Il ne s'agit pas d'une approche purement technique. En effet, selon la jurisprudence constante du Tribunal, les délais de prescription ont notamment pour objectif de conférer à une décision un effet juridique certain et irrévocable. Après l'expiration des délais impartis pour contester une décision, l'organisation est en droit de considérer que la décision en cause est juridiquement valable et qu'elle produit tous ses effets. Tel est le cas en l'espèce. Pour autant que le requérant conteste devant le Tribunal la décision de supprimer son poste, son appel était frappé de forclusion et il n'a ainsi pas épuisé les voies de recours interne. Sa requête est donc irrecevable sur ce point.»

5. Dans la présente affaire, la décision administrative contre laquelle la requérante a maintenu son recours interne était la décision de la renvoyer sans préavis. C'est la légalité de cette décision qui doit être examinée par le Tribunal. En revanche, il n'a pas à se prononcer sur la légalité de la décision de transférer la requérante de Téhéran à Paris ni sur le bien-fondé des arguments de la requérante tendant à démontrer que la décision était illégale. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours interne et toute conclusion à cet égard est irrecevable en vertu de l'article VII du Statut du Tribunal.

6. La requérante était tenue de se soumettre à la décision de transfert et son refus de s'y soumettre pouvait justifier un renvoi sans

préavis. Dans au moins deux jugements précédents, le Tribunal a déclaré que le refus d'un fonctionnaire international de se soumettre à une décision de transfert peut justifier son renvoi (voir les jugements 154 et 325). En l'espèce, dans sa requête, la requérante avance quatre arguments principaux. Premièrement, elle fait valoir qu'aucune conduite insatisfaisante de nature à justifier une sanction disciplinaire ne saurait lui être reprochée. Deuxièmement, elle soutient que son renvoi sans préavis constitue une violation du principe de proportionnalité. Troisièmement, elle affirme que des conclusions erronées ont été tirées concernant les risques pour sa sécurité, qui selon elle n'existaient pas. Quatrièmement, elle invoque la violation du devoir de sollicitude qui incombe à l'UNESCO à son égard. Dans sa réplique, la requérante insiste sur l'absence de risques pour sa sécurité, élément qu'elle présente comme étant au cœur de l'affaire. Elle fait en outre valoir que l'UNESCO a violé le principe d'indépendance en décidant de la transférer à la demande d'un fonctionnaire de l'administration iranienne. Cependant, ces arguments contenus dans la réplique concernent la légalité de la décision de transfert et peuvent être écartés, tout comme le troisième argument avancé dans la requête.

7. Le premier argument de la requête consiste en substance à dire que la requérante n'a jamais refusé la proposition de réaffectation, mais, au contraire, attendait que l'Organisation lui fournisse non seulement les raisons de la décision de transfert mais aussi des informations adéquates concernant le poste auquel elle était transférée. La requérante se réfère à cet égard à une communication envoyée par elle le 30 mars 2011, dans laquelle elle répond aux accusations et donne sa version de faits. Le Tribunal relève que la requérante y affirmait notamment : «J'ai toujours été prête à envisager de consentir au transfert»^{*}. Cela sous-entend qu'il lui était loisible d'accepter ou non de se soumettre à la décision de la Directrice générale. Or, en vertu du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO, les membres du personnel sont «soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur

^{*} Traduction du greffe.

expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation» (article 1.2 du Statut), et le Manuel des ressources humaines de l'UNESCO précise logiquement que «[t]out membre du personnel doit exécuter les décisions/instructions du Directeur général» (point 2.2, paragraphe 9).

Il est vrai, comme le fait valoir la requérante, qu'elle était en droit d'être informée des raisons de son transfert (voir le jugement 2839, au considérant 11). Les éléments de preuve sur lesquels s'appuie l'UNESCO pour étayer l'affirmation selon laquelle la requérante a en fait été informée que le transfert était motivé par des inquiétudes au sujet de sa sécurité sont quelque peu équivoques. Cependant, il existe des éléments de preuve tendant à confirmer que, comme l'affirme l'UNESCO, des raisons détaillées (que l'Organisation n'a pas voulu formuler par écrit) auraient bien été communiquées à la requérante lors d'un entretien avec le directeur et représentant du Bureau multipays de l'UNESCO à Téhéran le 4 novembre 2010, qui a dû être interrompu car la requérante avait souhaité l'enregistrer, ce qui était inacceptable pour le directeur. Ainsi, il apparaît que l'UNESCO avait tenté, à tout le moins, de fournir à la requérante les prétendues raisons de son transfert. En outre, le fait que l'UNESCO ne les ait pas communiquées à la requérante de la manière et dans les termes que celle-ci avait exigés ne dispensait pas l'intéressée de son devoir de se soumettre à la décision de transfert, d'autant que plusieurs délais avaient été fixés sur une période de plusieurs mois (après que la requérante eut été informée de la décision de transfert en novembre 2010) durant laquelle elle pouvait faire ce qui lui était demandé, à savoir effectuer son transfert vers Paris, avant qu'elle ne soit accusée de faute grave. Néanmoins, elle n'a respecté aucun de ces délais. On peut raisonnablement en conclure que la requérante n'a jamais eu l'intention de se conformer à la décision concernant son transfert à Paris, sans doute parce qu'elle considérait notamment que la décision de transfert avait été prise pour des raisons illégitimes. Par ailleurs, la requérante souhaitait vraisemblablement demeurer à Téhéran, où elle a continué à résider après son renvoi sans préavis.

8. Le deuxième argument avancé par la requérante dans sa requête est que la décision de renvoi a violé le principe de proportionnalité, c'est-à-dire que la sanction disciplinaire était hors de toute proportion

compte tenu des circonstances subjectives et objectives. La requérante cite les jugements 203, au considérant 2, 937 et 2656 à l'appui de cet argument. En outre, se référant aux jugements 210, au considérant 6, 1238, 1447 et 2849, la requérante fait valoir qu'il existait des circonstances atténuantes. Dans sa réplique, la requérante ne mentionne pas les jugements 154 et 325, cités par l'UNESCO dans sa réponse, auxquels il est fait référence ci-dessus. Le Tribunal a admis que le renvoi peut être une mesure appropriée si un fonctionnaire international refuse ou ne se soumet pas à une décision prévoyant son transfert à un autre poste et impliquant son déménagement. Dans le cas d'espèce, la sanction de renvoi sans préavis ne peut être considérée comme étant hors de toute proportion. La requérante a omis de se soumettre à la décision de la Directrice générale pendant près de quatre mois et demi. Elle n'a montré aucune réelle volonté de faire ce qui lui était demandé. En définitive, la sanction imposée a impliqué l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et on ne saurait affirmer en l'espèce que la sanction était manifestement hors de toute proportion et que, par conséquent, l'exercice de ce pouvoir était vicié (voir les jugements 2944, au considérant 50, et 3295, au considérant 16).

9. L'argument de la requérante selon lequel l'UNESCO aurait manqué à son devoir de sollicitude envers elle est essentiellement dirigé contre la décision de transfert. Elle soutient en effet que la décision de la transférer de son poste à Téhéran n'aurait pas dû être prise et qu'en prenant cette décision l'Organisation a manqué à son devoir de sollicitude. Mais, comme il a été dit plus haut, la question de savoir si la décision de transfert était ou non légale n'a pas à être examinée dans le cadre de la présente procédure.

10. La requérante a soulevé une dernière question dans ses écritures supplémentaires. Elle y affirme que la Directrice générale n'a pas tenu compte de sa communication du 30 mars 2011 avant de prendre la décision de la renvoyer. Cette affirmation est manifestement inexacte dès lors qu'il ressort des termes mêmes de cette décision que celle-ci a été prise après examen de sa réponse aux accusations. Compte tenu de ce qui précède, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 21 octobre 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, 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.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ