

CINQUANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire de GROOT

Jugement No 576

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. Hugo de Groot, le 2 mars 1983, régularisée le 10 mai, la réponse de l'UIT datée du 6 juin, la réplique du requérant du 7 septembre, la duplique de l'UIT en date du 28 octobre 1983 et la communication supplémentaire du requérant, datée du 4 novembre 1983;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1.2 et 8.1 du Statut et les dispositions 8.1.1 et 11.1.1.2 a) et b) du Règlement du personnel de l'UIT;

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 :

A. Le requérant, ressortissant suédois, est entré au secrétariat du Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB) de l'UIT en 1973, en qualité d'assistant administratif de grade P.1 à la Division de l'application du règlement, désignée par son sigle anglais RAD. Le 1er janvier 1977, il fut promu à P.2. En 1980, il fut élu secrétaire de l'Association du personnel et du Conseil du personnel; il préside actuellement l'association. Le 26 novembre 1980, il fut affecté à la Division de la coordination et des accords, désignée par son sigle anglais CAD. En février 1982, il remplit la partie II (description des attributions) de son rapport personnel pour 1981. Le 8 mars 1982, le chef de son département lui signifia qu'il reprenait son ancien poste à la division RAD. Le 24 mai, le président de l'IFRB lui fit tenir son rapport. Le 18 juin, le requérant adressa une lettre au Secrétaire général, conformément à la disposition 11.1.1.2 a), pour demander un nouvel examen de son rapport et pour protester contre les vices de la procédure adoptée, certaines observations figurant au rapport et sa réaffectation à la division RAD. Le 27 juillet, le Secrétaire général rejeta sa demande et, le 8 septembre, le requérant saisit le Comité d'appel en vertu de la disposition 11.1.1.2 b). Dans son rapport du 27 septembre, le Comité a recommandé : a) qu'un nouveau rapport soit établi pour 1981; b) que ce rapport ne contienne aucune mention des activités syndicales du requérant et que l'appréciation de son rendement, qualifiée de "passable", soit revue; c) que les principaux représentants du personnel bénéficient d'une réduction appropriée de leur nombre d'heures de travail; d) que des possibilités de carrière soient offertes au requérant. Dans une lettre en date du 3 décembre, reçue le 4 de ce même mois, le Secrétaire général déclara rejeter les recommandations a), b) et c), tout en invitant le requérant, pour ce qui est de la recommandation d), à postuler tout emploi vacant qu'il estimerait approprié. C'est cette lettre qui constitue la décision entreprise.

B. Selon le requérant, son rapport personnel pour 1981 n'a pas été discuté avec lui avant d'avoir été approuvé et annoté par ses supérieurs. Il est dit à la partie III.2 de la formule de rapport qu'un rapport ne sera considéré comme complet que si le fonctionnaire et son supérieur immédiat en ont discuté. Tel n'a pas été le cas en l'espèce et la procédure suivie a donc été irrégulière. Les appréciations défavorables figurant dans le rapport sont liées au temps que le requérant consacre à ses activités syndicales. Sous la rubrique III.1, son supérieur dit qu'il leur a donné à l'occasion la préférence sur ses tâches professionnelles, tandis que sous III.2.3, son rendement est qualifié de "passable" seulement, et il est fait référence à ses tâches de représentant du personnel. Or l'article 8.1 du Statut reconnaît le droit d'association et l'activité du requérant au Conseil du personnel, organisme consacré par la disposition 8.1.1 du Règlement, entre dans ses attributions. Pénaliser des membres du personnel pour avoir consacré du temps, pendant les heures de travail à des tâches syndicales revient à violer la liberté d'association et à méconnaître la pratique des Nations Unies en la matière. Son supérieur a refusé à tort de confirmer la description des fonctions figurant à la partie II. Le requérant avait soulevé la question dans son appel, mais le comité n'a pas formulé de recommandation à ce sujet. Bien que l'article 1.2 du Statut dispose que "les fonctionnaires sont affectés aux différents emplois selon les besoins de l'Union", la réaffectation à la division RAD devrait être annulée, la décision constituant un détournement de pouvoir car elle visait à l'éloigner de ses activités syndicales et violait donc la liberté d'association. Il n'en a été question qu'au moment où il a assisté à des réunions de la Commission de

la fonction publique internationale, ce qui, croit-il, gênait son supérieur. C'est manquer à la bonne foi que d'avancer d'autres raisons. Il invite le Tribunal à ordonner à l'UIT d'établir, selon la procédure correcte, un nouveau rapport pour 1981, de n'y faire figurer aucune appréciation défavorable fondée sur son activité à l'Association du personnel, de confirmer la description de poste et d'annuler son retransfert à la division RAD, et à lui allouer ses dépenses.

C. Dans sa réponse, l'UIT soutient pour l'essentiel ce qui suit : 1) L'affectation du requérant à la division CAD était temporaire puisqu'il avait été détaché pour remplacer un fonctionnaire attribué, de façon temporaire également, à un autre service. Lorsque celui-ci a repris sa place à la division CAD, le détachement du requérant prenait fin. 2) Les représentants du personnel pouvaient disposer, avec l'accord de leur supérieur, d'un temps raisonnable pour l'exercice de leurs fonctions depuis que la question avait été réglée à l'amiable en 1948. A l'instigation du Conseil du personnel, le Conseil d'administration décida, en mai 1983, que le principal représentant du personnel pourrait être déchargé de ses fonctions jusqu'à concurrence de 30 pour cent de ses heures de travail normales. 3) Seul le rendement a valu au requérant une appréciation inférieure à "satisfaisant" et aucune sanction, par exemple le refus de l'avancement d'échelon, ne lui a été infligée. 4) Il avait rédigé lui-même, dans son rapport, la description de son poste, description que l'administration n'a pas encore approuvée, certaines des fonctions mentionnées ayant eu un caractère temporaire et n'étant plus exigées. 5) Rien ne donne à penser que son supérieur ait soulevé des objections à son assistance à des séances de la Commission de la fonction publique internationale. 6) Ses critiques de la procédure sont irrecevables. Quand il relève qu'un rapport ne sera considéré comme complet que si le fonctionnaire et son supérieur immédiat en ont discuté, il se réfère à la partie IV de la formule de rapport, dans laquelle le fonctionnaire déclare qu'il a examiné le rapport avec son supérieur immédiat et où il peut ajouter ses propres commentaires. D'ailleurs, le requérant aurait dû remplir la partie IV, qui est encore vierge, avant d'entamer la procédure d'appel. L'UIT invite le Tribunal à rejeter les conclusions.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer, en particulier, que l'on ne fait pas de différence pratique, à l'UIT, entre détachement et transfert : de nombreux fonctionnaires qui, comme lui, sont censés être détachés temporairement sont en fait transférés en permanence. Bien que l'UIT prétende que son rapport n'était pas mauvais, l'IFRB a proposé en avril 1983 son licenciement sommaire et, si le Secrétaire général donnait son accord, le rapport en question serait retenu contre lui. Si son poste venait à être supprimé, ses chances de reclassement seraient menacées de ce fait. L'obligation d'une discussion préalable du rapport ne concerne manifestement pas la seule partie IV puisqu'elle est mentionnée à la partie III. En 1981, il n'a consacré que 10 à 15 pour cent de son temps de travail à ses activités de représentation du personnel et il a dû faire bon nombre d'heures supplémentaires. Les représentants du personnel devraient disposer d'assez de temps pour leurs activités, dans une proportion qui dépasse certainement celle qui est indiquée ci-dessus sous C 2); il n'a pas outrepassé ses droits en la matière et la rédaction de son rapport pour 1981 doit donc être remaniée en conséquence. Il développe son argumentation à l'appui de l'établissement d'une description de poste et de son retour à la division CAD, d'où il dit avoir été muté abruptement.

E. Dans sa duplique, l'UIT explique que les fluctuations du travail exigent des affectations temporaires, parfois de fonctionnaires détachés, ce que le Conseil d'administration a autorisé en 1980. Le requérant qui, en sa qualité de secrétaire du Conseil du personnel, avait moins de responsabilités que d'autres représentants, n'avait pas l'accord de ses supérieurs pour consacrer 10 à 15 pour cent - proportion d'ailleurs contestée - de son temps de travail à ses activités syndicales. En 1982 et en 1983, il a utilisé sans autorisation jusqu'à 80 pour cent de ses heures à ces activités. L'UIT expose la question du temps pendant lequel les intéressés peuvent être libérés de leurs tâches. Il n'y a eu aucun lien entre le retour du requérant à la division RAD et ses activités syndicales. Enfin, si la procédure d'établissement du rapport a été viciée, c'est du fait que le requérant n'a pas rempli en temps utile la partie IV du rapport.

F. Dans une communication supplémentaire, datée du 4 novembre 1983, le conseil du requérant demande la production de certaines pièces figurant au dossier du Comité consultatif mixte.

CONSIDERE :

Conclusions dirigées contre le rapport personnel relatif à l'activité du requérant pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1981

1. Le 12 mars 1982, le requérant a demandé que soit établi le rapport personnel le concernant pour l'année 1981. Le 24 mai suivant, l'intéressé reçut une copie de ce rapport.

Ce rapport était constitué par un formulaire comprenant cinq parties dont les trois premières étaient remplies : il s'agissait de la partie I : notice personnelle rédigée par le Département du personnel, de la partie II qui émanait de l'intéressé et de la partie III établie par le supérieur immédiat, signée par le chef du département et également par un membre compétent du secrétariat spécialisé de l'IFRB (Comité international d'enregistrement des fréquences) lequel dépend directement de l'UIT et peut dès lors, lui, être considéré comme un service de celle-ci.

Les deux autres parties du formulaire n'étaient pas remplies : la partie IV, intitulée examen par le fonctionnaire, et la partie V, qui devait être communiquée, une fois la partie IV complétée, au Département du personnel.

2. Lorsqu'il reçut ce document, le requérant au lieu de prendre un rendez-vous avec son supérieur immédiat ou avec le chef de l'organisme ainsi que l'y invitait le formulaire, afin d'instaurer "un dialogue constructif", s'adressa directement, le 18 juin 1982 au Secrétaire général de l'UIT en lui demandant notamment de procéder à la rédaction d'un nouveau rapport personnel et en soulignant qu'il s'agissait d'un préavis de recours. Le Secrétaire général rejeta cette demande le 27 juillet 1982, tout en indiquant dans sa lettre que le requérant n'avait pas encore rempli la partie IV du rapport.

Le 8 septembre 1982, le requérant forma un recours devant le Comité d'appel de l'UIT, lequel rendit son avis le 27 septembre 1982. Le Comité d'appel recommandait de reprendre l'examen du rapport personnel par une discussion entre les parties intéressées. Cette proposition ne fut pas suivie par le Secrétaire général de l'UIT qui refusa le 3 décembre 1982 de reprendre la procédure afin d'aboutir à la rédaction d'un nouveau rapport personnel.

3. Le requérant soutient que la procédure prévue pour l'établissement du rapport n'a pas été respectée et que les appréciations formulées dans le rapport à son égard sont illégales. L'Organisation exprime des doutes sur la recevabilité du recours sur ce point et, en tout cas, estime que le rapport est régulier.

4. Il est constant que le requérant n'a pas respecté les prescriptions de la partie IV du formulaire. Le rapport tel qu'il a été établi dans la partie III (la partie I a été vue par l'agent lorsqu'il a rédigé la partie II) est communiqué à l'agent qui l'examine et en discute les termes soit avec son supérieur immédiat, soit avec le chef de l'organisme ou du département. C'est après cet entretien que l'agent formule ses observations. L'intéressé a préféré rédiger directement un préavis de recours. Ainsi la phase de concertation a-t-elle été omise.

La conséquence de cette attitude est que l'Organisation n'a pas pris la décision qui aurait permis le déroulement d'une procédure régulière.

Certes, le requérant soutient que la partie III du rapport a été rédigée irrégulièrement parce qu'il n'a pas discuté des appréciations et des notes.

En admettant même que les droits du requérant aient été méconnus dans la rédaction de la partie III du rapport, appartenait à celui-ci, lorsqu'il a reçu communication du rapport, de présenter ses observations en demandant un entretien à son chef hiérarchique et d'attaquer la décision définitive qui aurait suivi ses observations. Il a préféré présenter directement et immédiatement un préavis de recours. La lettre du 18 juin 1982 adressée au Secrétaire général de l'UIT ne saurait avoir le même caractère qu'un examen contradictoire du document avec le supérieur immédiat. C'est le requérant qui a abandonné la phase de concertation, dans une large mesure informelle, pour se placer dans une position pré-contentieuse en s'adressant officiellement aux plus hautes autorités de l'Organisation : Secrétaire général puis Comité d'appel. Par son fait, il a interrompu le processus qui devait conduire à la rédaction du rapport définitif, lequel a seul le caractère d'une décision. Lorsqu'il a présenté son préavis de recours, puis son recours, aucune décision le concernant n'existait. Ni la lettre du Secrétaire général en date du 27 juillet 1982, ni l'avis du Comité d'appel n'ont pu régulariser ces faits. Le requérant s'est borné à attaquer un acte préparatoire. Il est irrecevable à présenter devant le Tribunal des conclusions tendant à son annulation.

Conclusions tendant à la confirmation de la description de poste présentée par le requérant en 1981

5. De telles conclusions sont irrecevables. Le projet rédigé par le requérant, même s'il a fait l'objet de modifications par son supérieur immédiat, n'a jamais été approuvé par les instances compétentes. D'une manière plus générale, le Tribunal ne saurait s'immiscer dans les rapports de travail, à moins qu'une organisation oblige un de ses agents à exécuter des missions sans commune mesure avec la compétence de celui-ci. Tel n'est évidemment pas le cas en l'espèce.

Conclusions dirigées contre la décision orale ordonnant au requérant de reprendre son ancien poste à la division

RAD

6. Le requérant, qui était affecté à la Division de l'application du règlement (RAD) avec le grade P.2, a été muté "à titre temporaire", le 28 novembre 1980, à la Division de la coordination et des accords (CAD). Le 8 mars 1982, le chef du département notifie au requérant sa remise à la disposition de la Division de l'application du règlement, avec effet immédiat.

7. A l'appui de ses conclusions, le requérant, qui reconnaît que l'affectation des fonctionnaires relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général, soutient qu'en l'espèce la décision attaquée est entachée de détournement de pouvoir. L'administration a voulu faire échec au principe de la liberté d'association, garanti par le Statut du personnel.

Il expose que sa mutation à la division RAD en 1980 avait été présentée comme une mesure permanente propre à lui ouvrir de nouvelles perspectives de carrière. Pendant un an et demi, ses supérieurs hiérarchiques ne lui ont jamais parlé d'un retour dans son service d'origine et, d'ailleurs, il avait préparé une description d'emploi corrigée par le chef du département. Selon le requérant, l'événement qui a provoqué la mesure contestée est constitué par sa désignation, le 2 mars 1982, par le Comité de l'Association du personnel de l'UIT comme représentant du personnel à une session de la Commission de la fonction publique internationale. La mutation a été prononcée six jours plus tard sans le moindre préavis.

8. De son côté, l'Organisation soutient que les besoins du service, et eux seuls, ont motivé le retour du requérant dans son bureau d'origine.

9. Les documents produits par l'organisation défenderesse apportent la preuve qu'en 1980 il était nécessaire de renforcer momentanément la division CAD. Certes, le requérant indique que cette mutation lui avait été présentée comme une mesure permanente. Mais il n'apporte aucun élément à l'appui de cette affirmation.

La rédaction par le requérant d'une description d'emploi, corrigée par son supérieur hiérarchique, ne constitue pas une preuve de la permanence de l'emploi.

Le seul élément qui milite en faveur de la thèse du requérant est constitué par la soudaineté de la décision attaquée, qui est intervenue quelques jours après sa participation à ces réunions où il représentait le personnel.

Mais la simultanéité de ces événements ne peut constituer à elle seule la preuve d'un détournement de pouvoir. Si on peut déplorer la manière dont le requérant a été remis à la disposition de son service d'origine, cette circonstance est, en l'espèce sans influence sur la légalité de la décision.

Sur la demande de production du dossier du Comité consultatif mixte

10. Le Tribunal estime que la production de ce dossier n'est pas nécessaire pour régler le présent litige.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 20 décembre 1985.

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner

