

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2365

Le Tribunal administratif,

Vu la cinquième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. T. B. le 31 octobre 2002 et régularisée le 14 novembre 2002, la réponse de l'Union du 15 août 2003, la réplique du requérant du 20 novembre 2003 et la duplique de l'UPU en date du 26 février 2004;

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 et les allégations suivants :

A. La carrière du requérant est retracée dans les jugements 1929 et 2251 qui portent respectivement sur les première et troisième requêtes formées par l'intéressé et ont été prononcés les 3 février 2000 et 16 juillet 2003. A la suite du jugement 1929, le requérant fut affecté à un poste de chef de projet de grade P.5. Des faits pertinents à la présente requête sont également exposés dans le jugement 2364 de ce jour.

Le 14 ou le 15 mai 2002, le réviseur interne rendit au Directeur général son rapport d'investigation sur les frais afférents aux missions que le requérant avait effectuées entre octobre 2000 et décembre 2001, rapport dans lequel il proposait de suspendre l'intéressé de ses fonctions en raison, notamment, du «nombre de procédures de recours [qu'il avait] introduites». Par une lettre datée du 16 mai 2002, le Directeur général, soulignant «l'aspect systématique et répétitif des fraudes constatées», informa le requérant qu'il ordonnait l'ouverture d'une procédure disciplinaire ainsi que sa suspension immédiate jusqu'au terme de cette procédure, sans diminution de traitement.

Le 14 juin, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer la décision du 16 mai. Ce dernier n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai qui lui était imparti, l'intéressé saisit le Comité paritaire de recours le 26 juillet, lui demandant notamment de «reconnaître» que la décision de suspension devait être annulée, que la «validité des préjudices [qu'il avait] subis» était établie et que ceux-ci méritaient réparation. Dans son rapport daté du 16 octobre, ledit comité considéra que la décision de suspension n'était entachée ni de vices de forme ni de vices de procédure et qu'il n'était «pas compétent pour reconnaître ni la validité ni la réparation des préjudices subis» par le requérant. Il recommanda au Directeur général de maintenir sa décision de suspension, s'il le jugeait nécessaire, jusqu'à la fin de la procédure disciplinaire. Par une lettre en date du 21 octobre 2002, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général confirma la décision de suspension et déclara les «demandes relatives à la validité et à la réparation de préjudices» mal fondées.

Le 29 novembre 2002, à l'issue de la procédure disciplinaire, le requérant fut révoqué pour faute grave avec effet au 28 février 2003.

B. Le requérant prétend que la décision de le suspendre de ses fonctions n'a jamais été motivée d'une manière qui satisfasse aux critères résultant de la jurisprudence du Tribunal. D'après lui, cette décision révèle un détournement de pouvoir dès lors qu'elle visait à l'empêcher de produire des preuves pertinentes dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il souligne qu'on lui a ainsi refusé l'accès à ses archives professionnelles et à la «base documentaire» de l'UPU grâce à laquelle il aurait pu prendre connaissance des dispositions réglementaires applicables.

Par ailleurs, le requérant soutient qu'en rendant la décision en question le Directeur général a pris à son encontre une mesure de représailles faisant suite aux diverses procédures de recours qu'il a engagées et a, de ce fait, violé les principes en vigueur au sein de la fonction publique internationale. Enfin, le requérant estime que la décision de

suspension, qui a été prise le 16 mai 2002, résulte d'un «jugement a priori» du Directeur général car ce dernier n'a pas pu examiner les cinquante cinq pages du rapport d'investigation de manière objective et approfondie en seulement vingt quatre ou quarante huit heures. Il joint à sa requête une «analyse technique et critique» de ce rapport.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner, à titre de «mesure d'instruction», l'expertise du rapport d'investigation par des professionnels qualifiés chargés de confirmer ou d'infirmer que ce rapport ne satisfait pas notamment aux règles de fond et de forme applicables. Il lui demande également de reconnaître que ses moyens sont fondés et de lui allouer 230 000 francs suisses à titre de réparation; à cet égard, il souligne qu'il a subi un préjudice «majeur», tant moral que professionnel. Il réclame 20 000 francs par mois de suspension et 20 000 francs de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable. Elle considère que, le requérant s'étant abstenu de reprendre la conclusion tendant à l'annulation de la décision de suspension, le Tribunal n'est pas appelé à se prononcer sur ce point. Invoquant le jugement 1929, elle relève que le requérant n'a pas d'intérêt juridique au prononcé de constatations de droit dès lors qu'il a la possibilité d'obtenir un jugement en annulation ou en condamnation. D'après elle, l'intéressé a également étendu devant le Tribunal la portée de ses conclusions puisqu'il sollicite désormais l'allocation de dommages intérêts. Elle ajoute que, dans la mesure où la décision de suspension est devenue définitive et exécutoire, une expertise du rapport d'investigation ne saurait avoir une quelconque utilité en l'espèce.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'UPU répond sur le fond. Elle s'applique à démontrer que la suspension du requérant était manifestement fondée et n'était pas entachée de vices de forme ou de procédure. Elle estime qu'en l'espèce le Tribunal ne saurait retenir aucune erreur de fait ou de droit, ni aucun détournement de pouvoir. Par ailleurs, la défenderesse invoque la disposition 110.3 du Règlement du personnel qui se lit en partie comme suit :

«Si une faute grave est reprochée à un fonctionnaire, le Directeur général peut ordonner sa suspension jusqu'à la fin de l'enquête [disciplinaire], sans diminution de traitement, et sans préjudice de ses droits, s'il considère que l'accusation est fondée et que le maintien en fonctions de l'intéressé, en attendant les résultats de l'enquête, est susceptible de nuire au service.»

Elle en déduit que toute décision de suspension, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général et n'est donc soumise qu'à un contrôle restreint de la part du Tribunal.

D'après l'UPU, la décision du 16 mai 2002 était suffisamment motivée dans la mesure où elle renvoyait expressément au rapport d'investigation. Elle souligne qu'au stade de la suspension, il suffit que le Directeur général considère que l'accusation est fondée pour pouvoir prendre sa décision; il n'a pas à disposer de preuves «absolues», celles ci devant être établies dans le cadre de la procédure disciplinaire. La défenderesse considère avoir remis l'ensemble des pièces pertinentes au requérant en temps utile et fait observer que ce dernier n'a jamais demandé la communication des dispositions réglementaires concernées.

L'UPU explique que le Directeur général a renvoyé au rapport d'investigation uniquement en ce qui concerne le détail des fraudes constatées et qu'il n'a pas repris l'appréciation du réviseur interne selon laquelle la suspension était justifiée par le nombre de procédures engagées. Au demeurant, le Directeur général a disposé du temps nécessaire pour examiner le rapport susmentionné.

Enfin, la défenderesse prétend que le requérant a constamment cherché à «abuser du système et à obtenir frauduleusement des avantages indus». Elle estime qu'il est de son intérêt de lutter contre de tels abus et que cet intérêt l'emporte manifestement sur la protection des prétendus intérêts légitimes du requérant. Elle considère que ce dernier n'a pas prouvé le préjudice qu'il prétend avoir subi mais qu'au contraire c'est elle qui a subi un tort du fait du comportement quérulent de l'intéressé. L'UPU qualifie la requête d'abusives, en ce sens qu'elle vise à lui nuire et à paralyser son bon fonctionnement, et demande au Tribunal de condamner le requérant aux dépens.

D. Dans sa réplique, le requérant allègue qu'en se fondant uniquement sur le rapport d'investigation pour décider de le suspendre de ses fonctions, le Directeur général a délibérément omis de tenir compte de faits essentiels relatifs au déroulement de l'enquête administrative, tiré du dossier des «conclusions manifestement erronées mais correspondant à ses attentes» et ignoré «le caractère indéniablement ubuesque» des recommandations contenues dans ledit rapport. Le requérant prétend en outre qu'en maintenant sa suspension pendant plus de cinq

mois, le Directeur général a confirmé que celle-ci était une mesure de représailles. Selon lui, cette mesure constitue par ailleurs «une phase intermédiaire» dans le processus tendant à son élimination que le Directeur général a mis en œuvre sur la base d'un «jugement a priori». Il accuse enfin l'UPU de s'être rendue coupable de «pratiques frauduleuses».

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position. Elle relève que le requérant n'a pas précisé quels faits essentiels elle aurait omis de prendre en compte. D'après elle, la durée de la suspension doit s'apprécier au regard des difficultés ayant caractérisé l'enquête et de l'obstruction opposée par le requérant. L'UPU considère que, dans la mesure où les conditions de la suspension étaient objectivement réunies, il ne saurait être question de détournement de pouvoir. Elle prétend qu'aucune violation du droit d'être entendu ne saurait lui être reprochée.

CONSIDÈRE :

1. Le 14 ou le 15 mai 2002, le réviseur interne rendit au Directeur général de l'UPU son rapport d'investigation sur les frais afférents aux missions effectuées par le requérant. Il considérait que ce dernier avait commis plusieurs fautes et que «l'accumulation des cas de violation des règles [...], ainsi que et surtout leur caractère systématique nécessit[ai]ent une sanction disciplinaire». Le 16 mai 2002, le Directeur général informa le requérant qu'il ordonnait l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre ainsi que sa suspension avec effet immédiat. Le requérant n'avait pas pu être entendu avant que cette décision ne soit prise.

Le 14 juin 2002, le requérant demanda le réexamen de cette décision. Le Directeur général ne lui ayant pas répondu dans le délai prévu par le Règlement du personnel, le requérant saisit le Comité paritaire de recours le 26 juillet 2002. Il invoquait cinq griefs, parmi lesquels l'absence de «motivation recevable» et l'existence d'un jugement a priori de la part du Directeur général. Il demandait au Comité d'annuler la décision de suspension et de reconnaître la «validité» de ses griefs ainsi que des préjudices qu'il prétendait avoir subis et qui à ses yeux méritaient réparation.

Dans son rapport du 16 octobre 2002, le Comité paritaire de recours recommanda au Directeur général de maintenir sa décision de suspension jusqu'à la fin de la procédure disciplinaire, s'il le jugeait nécessaire.

Par décision du 21 octobre 2002, le Directeur général transmit ledit rapport au requérant et l'informa que la décision de suspension du 16 mai 2002 était confirmée. Il ajoutait que «[l]es demandes relatives à la validité et à la réparation de préjudices [étaient] mal fondées [et que la] conclusion [du requérant] relative à la validité de [ses] cinq principaux griefs [était] en outre déclarée irrecevable». Telle est la décision attaquée.

2. Il convient de signaler qu'à l'issue de la procédure disciplinaire le Directeur général, par sa décision du 29 novembre 2002, a révoqué le requérant pour faute grave.

La procédure et la sanction disciplinaires ne font toutefois pas l'objet de la présente affaire.

3. Le requérant conteste la légalité de la mesure de suspension et sollicite l'octroi de sommes d'argent à titre de réparation des torts moral et professionnel subis. Il reproche au Directeur général de s'être basé sur un rapport d'investigation inexact qu'il s'est abstenu d'examiner avec soin. A son avis, la décision de le suspendre de ses fonctions n'est ni motivée ni justifiée par les besoins de l'enquête disciplinaire et a gravement porté atteinte à sa dignité ainsi qu'à sa réputation. Cette décision constituerait également une mesure de représailles par le biais de laquelle le Directeur général visait à l'empêcher d'accéder aux pièces dont il avait besoin pour sa défense. Il accuse ce dernier d'avoir commis un détournement de pouvoir. Le requérant fonde aussi ses assertions sur des faits postérieurs à la décision de suspension. A titre de mesure d'instruction, il demande que soit ordonnée une expertise du rapport d'investigation par des professionnels qualifiés.

L'UPU conclut à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet.

4. Le Tribunal estime qu'il n'est point nécessaire de se prononcer sur la plupart des moyens relatifs à l'irrecevabilité de la requête, celle-ci se révélant en tout état de cause mal fondée.

a) En l'espèce, la suspension du requérant constitue une mesure provisoire, de nature conservatoire, ayant été décidée pour une durée équivalente à celle de la procédure disciplinaire. Elle a été ordonnée sans que le requérant se soit exprimé au préalable à son sujet, mais le droit d'être entendu de ce dernier a néanmoins été préservé

puisqu'il l'a exercé ultérieurement, avant que la décision attaquée ne soit prise. De toute manière, une décision de suspension ne préjuge en rien la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire (voir le jugement 1927, au considérant 5).

Cependant, en tant que mesure contraignante à l'encontre du fonctionnaire, la suspension doit se fonder sur une base légale, être justifiée par les besoins de l'organisation et être prise dans le respect du principe de proportionnalité. Pour prononcer une mesure de suspension, il est nécessaire qu'une faute grave soit reprochée au fonctionnaire.

Une telle décision relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Elle ne peut donc être revue par le Tribunal que de manière restreinte, c'est à dire si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou si des conclusions manifestement inexactes ont été tirées du dossier (voir, par exemple, le jugement 2262, au considérant 2).

b) La disposition 110.3 du Règlement du personnel prévoit notamment ce qui suit :

«Si une faute grave est reprochée à un fonctionnaire, le Directeur général peut ordonner sa suspension jusqu'à la fin de l'enquête, sans diminution du traitement, et sans préjudice de ses droits, s'il considère que l'accusation est fondée et que le maintien en fonctions de l'intéressé, en attendant les résultats de l'enquête, est susceptible de nuire au service.»

Selon la défenderesse, c'est en application de cette disposition que, par décision du 16 mai 2002, le Directeur général ordonna la suspension de l'intéressé. Dans cette décision, il considérait que le rapport d'investigation «démont[r]ait l'aspect systématique et répétitif des fraudes constatées» et que «l'accusation [était] grave et fondée». En outre, il informait le requérant qu'il aurait la possibilité de «présenter [sa] défense» dans le cadre de l'enquête disciplinaire et que la décision était prise «[s]ans préjudice de [ses] droits». Il convient de préciser qu'en l'espèce une seule autorité était habilitée à statuer sur des mesures provisionnelles, avant et après que le requérant ait pu faire valoir son droit d'être entendu, à savoir le Directeur général.

La disposition susmentionnée et la décision du 16 mai 2002 semblent contenir chacune une contradiction puisqu'elles supposent que l'accusation est fondée tout en réservant explicitement ou implicitement le droit d'être entendu de l'intéressé. Tout permet cependant de considérer qu'il s'agit là, en réalité, de maladroites rédactionnelles et que l'expression de la disposition 110.3 «s'il considère que l'accusation est fondée» doit se comprendre dans le sens de «s'il considère qu'il existe des charges précises pour présumer que l'accusation est fondée» et que c'est aussi dans ce sens que le Directeur général voulait s'exprimer.

c) En ce qui concerne le respect du droit d'être entendu, il convient de prendre en considération la situation existant au moment de la décision attaquée, soit au 21 octobre 2002, dès lors que la procédure devant le Comité paritaire de recours a permis au requérant de faire valoir les motifs qui s'opposaient selon lui au prononcé d'une décision de suspension.

Pour le surplus, il y a lieu d'examiner si les conditions pour suspendre le requérant de ses fonctions étaient réunies au moment où le Directeur général a ordonné cette mesure, c'est à dire le 16 mai 2002. Les faits postérieurs ne peuvent pas être pris en considération.

Par ailleurs, la seule mesure contestée étant la suspension, il n'y a lieu d'examiner ni la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire ni la sanction à laquelle elle a abouti.

5. Au regard des considérations qui précèdent, les différents griefs que le requérant développe tant dans sa requête que dans sa réplique n'apparaissent pas fondés.

a) Le requérant conteste le rapport d'investigation et demande au Tribunal d'en ordonner l'expertise par des «professionnels qualifiés».

Ce grief est dénué de fondement. La procédure disciplinaire ouverte à la suite de ce rapport revêtant un caractère contradictoire, l'intéressé a eu la possibilité de faire valoir ses droits, et notamment de contester le rapport d'investigation. D'éventuelles inexactitudes de ce rapport pouvaient être dénoncées au cours de cette procédure.

b) Le requérant soutient, en avançant de nombreux arguments et allégations, que la décision de suspension n'était pas motivée.

i) Le Directeur général a pu admettre, sans abuser de son large pouvoir d'appréciation, qu'il était dans l'intérêt de l'UPU de suspendre le requérant de ses fonctions pendant la procédure disciplinaire. En effet, le requérant, qui avait engagé de nombreuses procédures à l'encontre de l'UPU, contestait les faits et, compte tenu de la gravité des accusations, un contrôle sérieux de ceux-ci paraissait s'imposer.

Par ailleurs, la mesure de suspension ne portait pas atteinte aux droits du requérant, celle-ci n'étant prévue que pour une durée limitée et l'Union pouvant éviter de donner une publicité étendue à cette mesure. Le rapport du réviseur interne contenait des charges précises permettant de supposer qu'une faute justifiant une sanction disciplinaire avait été commise. Et, contrairement aux allégations du requérant, la suspension ne portait pas atteinte à son droit de se défendre.

ii) En outre, la motivation indiquée dans le rapport d'investigation et dans la décision de suspension, complétée par celle figurant dans la recommandation du Comité paritaire de recours, que le Directeur général a fait sienne, était suffisante.

Même si la motivation contenue dans la décision attaquée était incomplète, celle-ci n'en était pas moins motivée. Le moyen relatif à l'absence de motivation n'est donc pas fondé.

c) Le requérant estime que la décision de suspension est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors qu'on l'a empêché d'accéder à ses archives professionnelles et, par conséquent, à des pièces dont il avait besoin pour se défendre.

Or la suspension se fondait sur une justification objective. Elle ne tendait pas à le priver des preuves dont il avait besoin pour défendre ses droits. Il n'est pas établi par ailleurs que le requérant ait été privé, en l'espèce, de son droit à produire des preuves pertinentes.

d) Selon le requérant, la suspension constitue une mesure de représailles du fait des nombreuses procédures qu'il a engagées à l'encontre de l'UPU. Il en veut pour preuve une déclaration qu'a faite celle-ci dans un mémoire relatif à une autre de ses requêtes devant le Tribunal dans lequel elle affirme que «[d]ans la mesure où le rapport d'investigation concluait également à la suspension du requérant pour l'empêcher de continuer à nuire à l'organisation, notamment par l'ouverture de multiples nouvelles procédures, le requérant a été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat».

L'on ne saurait déduire de cette déclaration que le Directeur général ait eu pour objectif de pénaliser le requérant. Estimant que l'intérêt du service exigeait la suspension de l'intéressé, le Directeur général a exercé son pouvoir d'appréciation, sans que le Tribunal puisse retenir qu'il en ait abusé.

e) Le requérant reproche au Directeur général un «jugement a priori» parce que sa décision du 16 mai 2002 se fonde sur le rapport d'investigation qui lui aurait été remis le 14 ou le 15 mai 2002. Il estime que le Directeur général n'a pas pris le temps d'étudier ce rapport de cinquante-cinq pages et ses deux cent sept pages d'annexes avant de rendre sa décision. En outre, le rapport d'investigation, qui devait, à ses yeux, rester confidentiel, aurait été produit par la défenderesse en annexe de mémoires relatifs à deux autres de ses requêtes devant le Tribunal. Le Directeur général aurait ainsi «formellement et entièrement approuvé» un rapport qu'il n'avait pas eu le temps d'étudier, ce qui prouverait que la décision attaquée est entachée de parti pris.

Les remarques du requérant démontrent que celui-ci méconnaît le caractère interne du rapport d'investigation. Sollicité et obtenu dans le cadre d'un audit interne, il ne saurait à lui seul être utilisé comme preuve à l'encontre d'un fonctionnaire. En revanche, il peut contenir des indices de fautes et justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire dans le cadre de laquelle l'intéressé doit disposer de tous les moyens de défense admissibles.

Le Directeur général n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que le rapport d'investigation contenait des indications qui méritaient d'être examinées dans le cadre d'une procédure disciplinaire, et ceci, même dans l'hypothèse où il n'aurait pas été en mesure de procéder personnellement à une étude complète du rapport. Le requérant n'apporte pas non plus la preuve que l'UPU s'est rendue coupable de pratiques frauduleuses, qu'elle a omis de tenir compte de faits essentiels ou tiré du dossier des conclusions manifestement inexacts.

6. Le rejet des conclusions principales entraînant celui des conclusions accessoires, les conclusions du requérant à fins d'indemnisation doivent par conséquent être rejetées.

7. La requête doit ainsi être rejetée en tous points.

8. La défenderesse, invoquant le caractère abusif de la requête, demande que les dépens soient mis à la charge du requérant. Le Tribunal n'estime pas devoir accéder à cette conclusion.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête ainsi que la demande reconventionnelle de l'UPU sont rejetées.

Ainsi jugé, le 7 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 2004.

Michel Gentot

Jean François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet