

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2396

Le Tribunal administratif,

Vu la septième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. T. B. le 15 février 2003, la réponse de l'Union en date du 23 mai, la réplique du requérant du 29 août et la duplique de l'UPU du 28 novembre 2003;

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. Des faits pertinents au présent litige sont exposés dans le jugement 2364 portant sur la quatrième requête de l'intéressé et prononcé le 14 juillet 2004.

Il convient de rappeler que le réviseur interne avait rendu en mai 2002 un rapport d'investigation dans lequel il constatait que l'intéressé avait commis plusieurs fautes et indiquait qu'une sanction s'imposait. Le Directeur général demanda alors au Comité disciplinaire, dans une note du 27 mai 2002, de donner un avis sur la mesure disciplinaire à lui appliquer. Dans son rapport confidentiel daté du 6 septembre 2002, le Comité conclut à l'unanimité que le seul chef d'accusation pouvant être retenu contre le requérant était qu'il s'était absenté quatorze jours, immédiatement avant et après certaines de ses missions, sans motif réglementaire valable. Il recommandait une rétrogradation d'échelon dans le grade en combinaison avec un retard dans l'avancement d'échelon.

Entre le 10 septembre et le 4 octobre 2002, l'UPU s'adressa par courrier ou télécopie à différentes compagnies aériennes ainsi qu'à la direction générale de certaines administrations postales nationales concernées par les missions du requérant, afin de vérifier notamment les dates exactes de celles-ci. Dans cinq des télécopies adressées entre le 13 septembre et le 3 octobre 2002 à des compagnies aériennes, il était précisé que l'UPU étant «une agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies et bénéfici[ant] de l'immunité [...], il lui [était] particulièrement difficile de déposer plainte pénale» contre l'un de ses fonctionnaires. Le requérant était nommément désigné dans quatre de ces cinq télécopies.

Après en avoir reçu copie, l'intéressé introduisit une «réclamation» auprès du Directeur général par lettre du 31 octobre 2002 en vue d'obtenir la réparation du préjudice causé par les «déclarations manifestement diffamatoires» à son égard contenues dans les cinq télécopies susmentionnées et l'envoi sous astreinte de courriers rectificatifs précisant que la mention d'une «plainte pénale» ne reposait sur aucun fondement. En l'absence de réponse, il adressa une lettre de rappel au Directeur général le 10 décembre 2002. En l'absence de réponse de ce dernier, le requérant attaque devant le Tribunal de céans la décision implicite de rejet de sa «réclamation».

Entre temps, le Comité disciplinaire avait été saisi une nouvelle fois et avait rendu un nouveau rapport dans lequel il recommandait la révocation de l'intéressé. Le 29 novembre 2002, celui-ci fut révoqué pour faute grave avec effet au 28 février 2003.

B. Le requérant soutient que le fait que les cinq télécopies litigieuses contiennent des déclarations diffamatoires à son égard atteste de la mise en œuvre par l'Union d'une «tactique délibérée» visant, selon lui, à «impressionner fallacieusement» certains agents de compagnies aériennes pour les inciter à enfreindre les dispositions nationales de protection des données confidentielles auxquelles ils sont soumis, en leur faisant croire qu'ils pouvaient, en l'espèce, divulguer les informations demandées. Il en veut pour preuve que les quatre télécopies dans lesquelles il était nommément désigné ont été adressées directement à certains agents et non à des directions générales, pourtant seules habilitées à décider de la suite à donner à de telles demandes d'informations.

En ce qui concerne l'argument de l'UPU selon lequel sa qualité d'«agence spécialisée de l'Organisation des

Nations Unies» faisait obstacle au dépôt d'une plainte pénale, le requérant fait valoir qu'il ne résiste manifestement pas à l'examen, étant donné qu'il est de la compétence de l'Union de lever l'immunité de ses fonctionnaires. Il estime que, si l'UPU a décidé de ne pas lever l'immunité de juridiction dont il bénéficiait, c'est en raison de l'absence évidente d'infraction aux dispositions pénales nationales. Selon lui, en déposant une plainte pénale, elle aurait exposé ses représentants à d'éventuelles poursuites devant les juridictions nationales en fonction de l'issue de la procédure.

Le requérant prétend avoir subi un tort moral et professionnel et se plaint d'une atteinte grave à sa dignité et à sa réputation. Il fait observer qu'il n'a pas pu faire valoir ses arguments auprès des tiers concernés.

Il demande au Tribunal de reconnaître, d'une part, que l'Union a adressé à des tiers plusieurs courriers faisant état d'une plainte pénale à son encontre et, d'autre part, que les déclarations diffamatoires faites à son sujet «participent [...] d'une tactique délibérée» de l'UPU et qu'elles ont gravement et durablement porté atteinte à sa dignité et à sa réputation tant personnelle que professionnelle. Il demande également au Tribunal de condamner la défenderesse à lui verser 150 000 francs suisses en réparation des préjudices subis ainsi que 5 000 francs de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union conteste la recevabilité de la requête. Elle soutient que les télécopies litigieuses ne constituent pas des décisions faisant grief et fait valoir que, si ces télécopies étaient considérées comme des décisions individuelles, l'intéressé aurait dû ouvrir des procédures distinctes puis demander leur jonction au Tribunal. Selon elle, le requérant s'est «unilatéralement arrogé le droit de saisir directement le Tribunal» et n'a par conséquent pas épuisé les voies de recours interne. En outre, il a étendu devant le Tribunal la portée des conclusions qu'il avait présentées précédemment et, dans cette mesure, la requête est également irrecevable. Se référant au jugement 1929, l'UPU rappelle 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. A ses yeux, le comportement du requérant relève de la «quérulence».

Sur le fond, la défenderesse prétend que c'est en raison du refus réitéré de l'intéressé de produire des pièces relatives à ses missions que le Directeur général a considéré qu'il était nécessaire, avant de pouvoir statuer, de compléter l'instruction que le Comité disciplinaire n'avait pas achevée. Elle estime que, suivant le degré de protection des données personnelles par les législations nationales, lesdites données ne peuvent effectivement pas être communiquées à des tiers, «sauf dans certaines circonstances, notamment en présence d'un intérêt prépondérant privé ou public». Selon elle, en mentionnant dans des télécopies confidentielles sa réticence à déposer une plainte pénale, elle a «cherché à obtenir les données personnelles éventuellement protégées pour accélérer l'instruction de la procédure, tout en protégeant sa propre réputation et celle du requérant». Les renseignements obtenus ont, aux dires de l'Union, permis d'établir certaines fraudes avec certitude et été transmis le 30 octobre 2002 au Comité disciplinaire, lequel recommanda alors la révocation de l'intéressé pour faute très grave, recommandation qui fut suivie par le Directeur général.

L'Union conteste avoir porté atteinte à la dignité du requérant; elle affirme qu'il a été régulièrement informé du complément d'instruction ordonné, qu'elle a fait preuve des égards nécessaires et pris toutes les mesures pour lui éviter un dommage inutile. Elle estime qu'elle avait un intérêt légitime et réglementaire à obtenir les pièces vainement réclamées au requérant, dès lors que des «contradictions, irrégularités et/ou présomptions de fraudes» avaient été constatées. L'intéressé étant par ailleurs un haut fonctionnaire de l'Union et ayant occupé le poste de chef de la Section des finances, sa conduite aurait dû être d'autant plus irréprochable. L'UPU considère que son devoir de respecter la dignité professionnelle et la réputation du requérant est limité par son droit d'exiger de ses fonctionnaires un comportement conforme aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, notamment en matière d'intégrité. Puisqu'il a été clairement établi que le requérant n'a pas agi de bonne foi et a systématiquement refusé, pour gagner du temps, de produire toute pièce susceptible de le compromettre, «sa dignité ne mérite pas davantage de protection que celle qu'[elle] lui a accordée». L'Union soutient que les fraudes répétées qu'il a commises doivent être sanctionnées.

Selon elle, l'intéressé ne démontre pas qu'il a subi un dommage. Elle estime au contraire que c'est elle qui a subi un préjudice, notamment en termes d'image, en raison du comportement frauduleux du requérant, de son obstruction systématique et du nombre de procédures ouvertes. Aux yeux de la défenderesse, la présente requête est abusive en ce qu'elle vise à lui nuire et à paralyser son bon fonctionnement. Elle demande au Tribunal de condamner l'intéressé aux dépens de la procédure.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient qu'il était fondé à saisir directement le Tribunal, aucune décision

n'ayant été prise dans les soixante jours suivant sa «réclamation».

Sur le fond, il constate que la défenderesse a reconnu s'être livrée à des agissements «frauduleux», «spécifiquement destinés à enfreindre certaines dispositions de plusieurs législations nationales». Selon lui, l'UPU a également reconnu avoir gravement porté atteinte à sa dignité et à sa réputation et lui avoir délibérément porté préjudice. Il prétend que le droit réglementaire dont se prévaut l'Union pour justifier ses agissements n'est mentionné que «subsidièrement» et «succinctement» par les dispositions en vigueur et qu'il ne concerne que la production des factures d'hôtel. Il déclare avoir fourni tous les documents qui lui ont été demandés ainsi que d'autres justificatifs, comme cela ressort des rapports du Comité disciplinaire, et aucune pièce complémentaire ne lui a été réclamée dans le cadre des deux premiers contrôles de frais de voyage. Il invoque le jugement 2152 pour arguer que les fonctionnaires ne sont pas tenus d'aider l'administration à mettre en œuvre les mesures que cette dernière pourrait envisager de prendre à leur rencontre.

Il prétend que, pour la défenderesse, la fin justifie les moyens, puisqu'elle estime que, dans la mesure où ses agissements lui ont permis de collecter des «preuves [...] irréfutables des fraudes», tous les excès et débordements commis en vue d'obtenir ces «preuves» seraient justifiés a posteriori. Selon lui, les «principes» qu'elle a retenus en l'espèce sont en totale contradiction avec ceux de la fonction publique internationale tels que consacrés par la jurisprudence du Tribunal.

E. Dans sa duplique, l'UPU soutient qu'elle s'est contentée, dans les télécopies litigieuses, de poser des questions auxquelles les compagnies aériennes étaient libres de refuser de répondre et que, par conséquent, elle n'a commis aucun acte illicite. Elle souligne qu'en raison du principe de la présomption d'innocence, le fait d'avoir fait référence au dépôt d'une plainte pénale ne signifiait pas que l'intéressé serait reconnu coupable. Il ne saurait donc y avoir d'atteinte à la dignité de ce dernier, d'autant plus que des fraudes ont effectivement été commises. Elle constate que le requérant ne conteste pas la véracité des informations collectées mais seulement la manière dont elle les a finalement obtenues. Elle reprend son argumentation quant aux tentatives du requérant pour faire obstruction à l'enquête.

CONSIDÈRE :

1. Ayant constaté des irrégularités dans l'établissement de décomptes de missions que le requérant avait effectuées à l'étranger entre octobre 2000 et décembre 2001, l'UPU a ouvert une procédure disciplinaire contre ce dernier le 16 mai 2002. Le Directeur général a ordonné un complément d'enquête après avoir reçu, le 6 septembre 2002, un rapport confidentiel du Comité disciplinaire. Parmi les mesures d'investigation qu'il a prises figuraient des demandes de renseignements adressées confidentiellement à des compagnies aériennes et à la direction générale d'administrations postales nationales, par courrier ou télécopie portant sa signature, celle du Vice directeur général ou celle de la Directrice chargée des affaires économiques et réglementaires.

Les cinq télécopies adressées aux compagnies aériennes étaient rédigées sur le même modèle, commençant par un exposé des motifs à l'appui de la demande et précisant, à une exception près, le nom du requérant. L'une des télécopies, rédigée en français et datée du 19 septembre 2002, se lit notamment comme suit :

«L'Union Postale Universelle (ci après UPU) conduit une investigation sur une présomption de fraudes systématiques impliquant l'un des collaborateurs de la soussignée.

Pour votre information, l'UPU est une agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies et bénéficie de l'immunité. Il en résulte qu'il lui est particulièrement difficile de déposer plainte pénale contre l'un de ses fonctionnaires, ce qui aurait toutefois sans doute permis d'obtenir davantage que de fortes présomptions de fraude, comme c'est le cas en l'espèce.

Le présent courrier est ainsi confidentiel et nous vous saurions gré de bien vouloir prendre toutes les mesures utiles pour protéger cette confidentialité.»

Les quatre autres télécopies, rédigées en anglais, contiennent une formule équivalente.

Dans une télécopie adressée par la suite au directeur général d'une administration postale nationale, le Directeur général de l'UPU a souligné que les renseignements avaient un caractère confidentiel et devaient lui être transmis par télécopie à son numéro personnel «avec mention confidentiel».

2. Le 31 octobre 2002, le requérant, qui avait reçu une copie des cinq télécopies susmentionnées et d'autres pièces de l'enquête, a adressé au Directeur général une «réclamation» pour s'insurger contre les «déclarations diffamatoires» que contenaient ces télécopies. Il soulignait que ces déclarations constituaient des agissements inacceptables pour lesquels il entendait obtenir réparation. Il demandait l'envoi sans délai d'un courrier rectificatif aux cinq destinataires des télécopies, sous astreinte de 1 000 francs suisses par mois et par télécopie concernée, et une indemnité de 20 000 francs à titre de «réparation ainsi que de satisfaction équitable» pour chacune des cinq télécopies.

Le 10 décembre 2002, le requérant s'est plaint au Directeur général de ne pas avoir reçu de réponse à cette «réclamation». Il a indiqué qu'«aux termes des dispositions pertinentes du statut du [Tribunal administratif de l'OIT], [il était] fondé à saisir directement cette juridiction de toute réclamation sur laquelle l'administration de l'organisation ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante jours». N'ayant reçu aucune réponse, il a déposé sa septième requête le 15 février 2003.

3. La défenderesse conclut principalement à l'irrecevabilité de la requête pour diverses raisons.

Selon elle, le requérant ne s'est pas conformé à la procédure statutaire de recours interne et n'a pas épuisé les moyens de recours mis à sa disposition, comme l'exige l'article VII du Statut du Tribunal. En outre, les «courriers litigieux n'ont pas la qualité de décisions faisant grief, susceptibles d'être contestées en elles mêmes» car «ils n'ont aucun caractère obligatoire sur le requérant». De toute manière, ce dernier a indûment élargi devant le Tribunal la portée des conclusions formulées dans sa réclamation.

Les deux premières objections, qui — au vu des circonstances de l'espèce — méritent seules ici un examen, sont infondées pour les raisons ci après.

a) La procédure de recours interne est régie par les articles 11.1 et 11.2 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU et par les dispositions 111.1 à 111.3 du Règlement du personnel. Ces textes prescrivent qu'avant de former un recours contre une décision administrative, le fonctionnaire doit adresser une lettre au Directeur général — dans le mois qui suit la date à laquelle ladite décision a été notifiée — pour demander que celle-ci fasse l'objet d'un nouvel examen (disposition 111.3, paragraphe 1, du Règlement). Le fonctionnaire qui désire recourir contre la décision notifiée par le Directeur général dans sa réponse à la demande de réexamen doit adresser — dans le mois qui suit la notification de cette décision — une demande écrite au président du Comité paritaire de recours. Si le fonctionnaire n'a reçu aucune réponse du Directeur général dans le mois qui suit l'envoi de sa lettre, il adresse sa demande par écrit au président du comité susmentionné dans le mois qui suit (disposition 111.3, paragraphe 2). Le Comité paritaire de recours, au sein duquel le personnel est représenté, est chargé d'examiner le recours du fonctionnaire et de donner au Directeur général des avis au sujet de ce recours (article 11.1 du Statut et disposition 111.1, paragraphe 1, du Règlement). L'article 11.2 du Statut rappelle le droit qu'a le fonctionnaire de présenter au Tribunal de céans une requête contre la décision finale du Directeur général dans les conditions prévues par le Statut du Tribunal. En accord avec le Directeur général, le fonctionnaire peut renoncer à un avis du Comité paritaire et s'adresser directement au Tribunal.

Cependant, aucune disposition ne prévoit de recours interne en l'absence de décision administrative.

Les dispositions statutaires ou réglementaires ambiguës ou incomplètes doivent être interprétées d'une façon favorable aux intérêts, non pas de l'organisation, mais du personnel (voir le jugement 1755, au considérant 12 *in fine*); cette règle vaut naturellement tant pour les normes du droit formel que pour celles du droit matériel. Compte tenu de la teneur des dispositions des Statut et Règlement du personnel, on ne saurait reprocher au requérant d'avoir estimé que sa réclamation avait été implicitement rejetée et qu'il lui était loisible de se pourvoir directement devant le Tribunal de céans. Il l'a fait conformément à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, l'administration n'ayant pris aucune décision au sujet de sa «réclamation» dans les soixante jours à dater du jour où celle-ci lui avait été notifiée.

b) Le Tribunal peut se dispenser d'examiner la question de savoir si les télécopies incriminées sont ou non des décisions faisant grief, car ce n'est pas leur envoi comme tel qui était l'objet essentiel de la «réclamation» du requérant.

Dans sa requête, ce dernier met aussi en cause l'opportunité de cet envoi, sans toutefois démontrer de manière satisfaisante en quoi celui-ci était dépourvu de pertinence au regard des faits à établir et de son comportement au cours de l'investigation. Mais l'objet essentiel de sa «réclamation» était la réparation du préjudice que la teneur des télécopies litigieuses lui aurait causé. Le requérant avait de toute évidence un intérêt actuel et personnel à former sans retard une «réclamation» à ce propos. La recevabilité de la requête elle-même ne saurait être contestée dans la mesure où elle se rapporte à ces prétentions.

4. Il y a donc lieu de déterminer si le contenu des cinq télécopies incriminées était de nature à porter atteinte à la dignité et à la réputation du requérant.

Les organes administratifs ou disciplinaires d'une organisation qui s'adressent à des tiers pour obtenir des renseignements sur le comportement professionnel d'un de ses fonctionnaires doivent naturellement s'abstenir de porter atteinte à la dignité et à la réputation de ce fonctionnaire. Il leur incombe, impérativement et au premier chef, de veiller au respect de la présomption d'innocence dont il jouit et si leur démarche est de nature à violer la présomption d'innocence ou les droits fondamentaux du fonctionnaire, il ne leur est d'aucun secours de la placer sous le sceau de la confidentialité.

On ne peut à ce sujet que s'étonner de la légèreté avec laquelle ont été rédigées les télécopies critiquées. Les arguments avancés par la défenderesse dans ses écritures ne sont pas une justification du comportement de ses responsables qui se sont adressés à des tiers d'une manière pour le moins discutable.

Ce constat ne conduit toutefois pas à l'admission de la requête. Les phrases contestées doivent en effet être replacées dans l'ensemble du texte des télécopies, dont l'expéditeur pouvait présumer qu'elles seraient lues avec l'attention professionnelle et objective qu'il était en droit d'attendre de leurs destinataires, même si ceux-ci n'étaient pas les principaux responsables des compagnies et administrations auxquels elles avaient été adressées. Ces phrases se situent en effet en deçà de la limite qu'il n'eût pas été possible à la défenderesse de franchir sans violer les droits fondamentaux du requérant.

Les critiques de l'intéressé s'avèrent par conséquent infondées et sa requête doit être rejetée.

5. L'UPU, invoquant le caractère abusif de la requête, demande que les dépens de la procédure soient mis à la charge du requérant. Le Tribunal estime ne pas devoir accéder à cette demande.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

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

Ainsi jugé, le 18 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

