

**107<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 2845**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. A. J. le 9 avril 2008, la réponse de l'UPU du 20 mai, la réplique du requérant du 2 juillet, la duplique de l'Union du 22 septembre, les écritures supplémentaires du requérant datées du 12 octobre et le mémoire ultime de l'Union du 12 décembre 2008;

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 relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 2747, prononcé le 9 juillet 2008, concernant la première requête de l'intéressé. Il suffira de rappeler que le requérant est entré au service du Bureau international de l'UPU en 1987 et qu'il occupait le poste de chef du programme «Economie postale», de grade P 5, à la Direction des affaires économiques et réglementaires depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2001 lorsqu'il a été muté, à compter du 1<sup>er</sup> août 2006, au poste nouvellement créé de coordonnateur du programme «Actes de l'Union». Une grande partie de ses tâches touchaient directement aux activités du Congrès postal universel.

Selon le paragraphe 2 de l'article 9.8 du Statut du personnel de l'UPU, «[l]es fonctionnaires nommés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1973 et le 31 décembre 1989 ne sont pas maintenus en activité au-delà de l'âge de 60 ans. Dans des cas exceptionnels, le Directeur général peut reculer cette limite d'âge dans l'intérêt de l'Union.»

Le 19 mars 2007, le requérant forma auprès du Tribunal de céans ses trois premières requêtes, dont l'UPU reçut notification le 14 juin. Le 27 juin 2007, l'intéressé, qui devait atteindre l'âge statutaire de la retraite le 30 juin 2008, participa à une réunion à la Direction des ressources humaines pour discuter des modalités de son départ à la retraite. Au cours de cette réunion, il indiqua que, lors d'un entretien ayant eu lieu à la fin du mois de mai 2006, le Directeur général lui avait proposé de rester en service après le Congrès qui était alors prévu pour août-septembre 2008, offre qu'il avait provisoirement acceptée en précisant qu'il donnerait sa réponse définitive ultérieurement. Par lettre du 28 juin 2007, le requérant fut informé que le Directeur général avait l'intention de confirmer la date statutaire de son départ à la retraite. Par une lettre du 29 juin 2007 adressée au Directeur général, qui croisa celle du 28 juin, le requérant confirma son acceptation de l'offre de mai 2006, invoquant une tradition selon laquelle les fonctionnaires dont la date statutaire de départ à la retraite tombe pendant une année de congrès peuvent cesser leurs fonctions à la fin de celle-ci. Il ajoutait que, selon lui, le Congrès était un «événement spécial».

Dans une lettre du 13 juillet 2007, le Directeur général indiqua au requérant qu'aucune décision formelle concernant le report de la date statutaire de sa cessation de service n'avait été prise. Il précisa en outre que la tenue du Congrès ne constituait pas un cas exceptionnel nécessitant le report de cette date. Par courrier du 10 août 2007, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer sa décision, faisant valoir qu'une offre verbale est tout aussi valable qu'une offre écrite et que son refus de maintenir son offre constituait une mesure de représailles au dépôt de ses trois requêtes devant le Tribunal, étant donné que plusieurs fonctionnaires avaient obtenu un report de leur date de départ à la retraite. Par la suite, une tentative

de règlement à l'amiable de l'ensemble des litiges eut lieu. Le 8 octobre 2007, le Directeur général écrivit au requérant pour l'informer qu'il regrettait que cette initiative «n'ait pas eu de succès» et lui confirmer sa décision de ne pas reporter la date de sa cessation de service.

Le requérant saisit le Comité paritaire de recours le 15 octobre 2007. Dans son rapport du 8 janvier 2008, le Comité considéra que les arguments du requérant en faveur d'un report de la date de son départ à la retraite n'étaient pas fondés et conclut que la décision du Directeur général pouvait être maintenue puisque c'était à lui qu'il incombait de décider, dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt de l'Union, de reporter la date du départ à la retraite d'un fonctionnaire. Par lettre du 11 janvier 2008, le Directeur général fit savoir au requérant qu'il maintenait sa décision. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant considère que la décision de ne pas reporter la date de son départ à la retraite procède d'un détournement de pouvoir. Il prétend avoir été mis à l'écart depuis l'arrivée du nouveau Directeur général en 2005 et allègue que ses rapports de travail avec ce dernier se sont dégradés après qu'il a refusé sa mutation à son poste actuel. Il soutient que le refus du Directeur général de donner suite à son offre de reporter cette date n'était assorti d'aucune explication rationnelle et légitime. Selon lui, la décision du Directeur général n'a pas été prise dans l'intérêt de l'Union mais plutôt «pour écarter au plus vite un fonctionnaire dérangeant». Il affirme que le Directeur général a fourni à l'appui de ses décisions des 13 juillet et 8 octobre 2007 des explications laconiques, faisant valoir que la tenue du Congrès ne constituait pas un cas exceptionnel nécessitant le report de la date statutaire de sa cessation de service. Il estime que ces propos sont en contradiction avec ceux que le Directeur général avait tenus pour justifier sa décision de le muter, propos qui mettaient l'accent sur l'«importance stratégique» des tâches qui lui étaient confiées, lesquelles faisaient appel à ses compétences «uniques et très précieuses». La décision de ne pas reporter son départ à la retraite à une date postérieure au Congrès lui semble arbitraire dès lors que

ses compétences paraissaient indispensables durant celui-ci et au cours des mois suivants. En effet, c'est au cours de cette période que sont discutés les projets de modification, d'élaboration, de révision et de ratification des Actes de l'Union, domaines dans lesquels, aux dires mêmes du Directeur général, ses compétences sont «exceptionnelles». En outre, le requérant déduit des termes de la décision du 8 octobre 2007 que celle-ci était «subordonnée» à l'issue de la tentative de règlement à l'amiable de l'ensemble des litiges en cours. A ses yeux, le Directeur général n'a pas agi dans l'intérêt de l'Union mais a plutôt pris à son encontre une mesure de représailles par suite de son refus de retirer ses trois premières requêtes.

Par ailleurs, l'intéressé invoque une inégalité de traitement, soulignant que deux fonctionnaires ayant atteint l'âge statutaire de la retraite avant le Congrès de 2008 ont obtenu un report de la date de leur départ à la retraite. A cet égard, il invoque la «longue tradition» consistant à reporter la date de départ à la retraite de fonctionnaires atteignant l'âge de la retraite durant une année de congrès.

Le requérant demande l'annulation de la décision du 11 janvier 2008 et la prolongation de son engagement jusqu'au 31 décembre 2008. Dans l'hypothèse où une telle prolongation ne serait plus possible, il demande au Tribunal d'ordonner à l'UPU de lui verser l'intégralité des traitements et indemnités auxquels il aurait eu droit si son engagement avait été prolongé jusqu'au 31 décembre 2008, assortis d'intérêts à compter des dates auxquelles ces sommes auraient été dues, et de le rétablir dans ses droits à pension pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008. Dans les deux cas, il réclame une indemnité pour tort moral de 10 000 francs suisses, ainsi qu'une indemnité équitable à titre de dépens.

C. L'UPU soutient que la requête est irrecevable dans la mesure où le requérant formule devant le Tribunal de nouvelles conclusions tendant à l'octroi d'une compensation financière au cas où la prolongation de son engagement ne serait plus possible, ainsi que d'une indemnité pour tort moral.

La défenderesse souligne que, suite à la demande du Directeur général de développer une gestion prévisionnelle des effectifs, notamment en matière de départ à la retraite, le directeur des ressources humaines a présenté en mai 2007 un document de stratégie portant sur la planification des départs à la retraite, laquelle permet par exemple d'assurer le transfert de connaissances. A cette fin, la procédure de planification doit être initiée au moins six mois avant la date de la retraite. L'UPU explique que, dans la mesure où le requérant n'avait pas déposé de demande officielle de report de la date de son départ à la retraite, le directeur des ressources humaines a traité son cas «conformément à la[dite] stratégie [...] et en tenant compte du fait qu'il s'agissait de l'année du Congrès»; c'est donc environ un an avant la date du départ de l'intéressé à la retraite que le directeur s'est penché sur son cas et l'a invité à participer à la réunion qui s'est tenue le 27 juin 2007.

La défenderesse soutient que la décision d'accorder ou non une prolongation d'engagement à un fonctionnaire atteignant l'âge statutaire de la retraite relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général et qu'il importe peu que de telles prolongations aient été octroyées à un certain nombre d'autres fonctionnaires. Par ailleurs, l'UPU nie l'existence d'une pratique consistant à reporter la date de départ des fonctionnaires atteignant l'âge statutaire de la retraite au cours d'une année de congrès et souligne que chaque cas de report a été traité de manière individuelle.

L'Union conteste qu'il y ait eu détournement de pouvoir. Elle dit comprendre le souhait du requérant de participer une dernière fois au Congrès mais considère que, sur ce point, c'est son intérêt personnel qui est en cause, et non celui de l'organisation. Elle indique que tous les documents et propositions soumis au Congrès, qui devait s'ouvrir le 23 juillet 2008, devaient être finalisés ou en cours de finalisation au 30 juin 2008, date de départ à la retraite du requérant. En outre, le Congrès pouvant s'analyser comme le début d'un nouveau cycle, le Directeur général a estimé que c'était l'intérêt de l'Union de préparer ce nouveau cycle avec d'autres collaborateurs qui l'emportait.

L'UPU affirme que, contrairement à ce que prétend le requérant, la recherche d'un règlement à l'amiable doit être considérée comme un acte de bonne administration et non comme la preuve que la décision contestée est entachée d'arbitraire.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que ses conclusions sont recevables. Selon lui, sa demande d'indemnité pour tort moral était «implicite­ment contenue» dans son recours interne et sa demande de compensation financière n'est ni nouvelle ni indépendante de ses conclusions principales.

Par ailleurs, l'intéressé réitère ses moyens. Il qualifie le changement d'attitude de la défenderesse à l'égard de la prolongation de son engagement de «parfaitement incompréhensible» mais rappelle qu'il coïncide avec la réception par l'UPU de ses trois précédentes requêtes.

Le requérant fait observer que le 29 juin 2007, soit un an avant la date statutaire de son départ à la retraite, il a formellement accepté l'offre de reporter celle-ci; selon lui, la défenderesse fait donc preuve de mauvaise foi lorsqu'elle prétend qu'il n'a pas sollicité officiellement le report de sa date de départ à la retraite. Il indique que le Directeur général n'a jamais contesté lui avoir proposé un tel report ni expliqué les raisons pour lesquelles la gestion prévisionnelle des effectifs ne le permettait pas.

Le requérant conteste l'affirmation de la défenderesse selon laquelle les documents devant être soumis au Congrès devaient être finalisés ou en cours de finalisation au 30 juin 2008 puisque, à la date où il dépose sa réplique, les travaux préparatoires ne sont pas terminés. Il ajoute que, peu avant l'ouverture du Congrès, le Bureau international reçoit normalement des amendements aux propositions ainsi que des propositions de réserves à l'égard de protocoles finaux qu'il convient de traiter. En outre, il soutient qu'avant de constituer le début d'un nouveau cycle, le Congrès représente la fin du cycle précédent, ce qui justifie la pratique de l'UPU de maintenir en service les fonctionnaires qui en font la demande lors des années de congrès.

Le requérant indique que l'Union ne lui a jamais soumis de proposition de règlement à l'amiable et que, contrairement à ce qu'elle prétend, les négociations n'ont en réalité même pas commencé.

E. Dans sa duplique, l'UPU réitère sa position et dément les affirmations du requérant, notamment celles concernant l'absence de négociations. Elle attire l'attention du Tribunal sur des faits survenus depuis le dépôt de sa réponse, notamment l'envoi par le requérant d'un courriel à l'ensemble du personnel du Bureau international alors qu'il n'avait pas obtenu l'autorisation exigée par l'instruction administrative (PER) n° 023/Rev 3. Ce courriel, à l'instar d'autres courriels que l'intéressé a adressés à des représentants des pays membres de l'UPU, portait atteinte à la réputation du Directeur général.

Se fondant sur la lettre du 13 juillet 2007 qui exclut la conclusion de tout accord, provisoire ou définitif, sur la question du report de la date de départ à la retraite du requérant, l'Union conteste l'allégation de ce dernier selon laquelle le Directeur général lui aurait proposé en mai 2006 de reporter cette date.

La défenderesse nie tout lien entre le dépôt par l'intéressé de ses trois précédentes requêtes et la réunion du 27 juin 2007 car le requérant avait signalé dès le début de l'année 2007 qu'il saisirait le Tribunal.

L'UPU souligne que le départ à la retraite du requérant le 30 juin 2008 n'a pas eu d'incidence sur le bon déroulement du Congrès. Considérant que la requête est abusive car elle ne vise qu'à lui nuire, l'Union demande que l'intéressé soit condamné aux frais de la procédure.

F. Dans ses écritures supplémentaires, le requérant s'interroge notamment sur la pertinence des informations concernant les divers courriels qu'il a envoyés et rectifie la version des faits exposée par la défenderesse à ce sujet.

G. Dans son mémoire ultime, l'UPU maintient ses arguments. Elle précise sa version des faits pour ce qui concerne l'envoi des courriels litigieux.

### CONSIDÈRE :

1. Le déroulement de la carrière du requérant au sein de l'UPU et des faits pertinents à la présente affaire sont exposés dans le jugement 2747, auquel il est demandé de se reporter.

2. Le requérant affirme qu'au cours d'un entretien ayant eu lieu à la fin du mois de mai 2006, le Directeur général lui avait proposé de reporter au 31 décembre 2008 — soit après la tenue du Congrès — la date de son départ à la retraite, qui était fixée au 30 juin 2008, mais il précise qu'aucune décision formelle n'avait été prise à ce moment-là, lui-même s'étant réservé la possibilité de donner son accord définitif ultérieurement. Il prétend que ses rapports avec le Directeur général se sont dégradés lorsqu'il a refusé d'être muté à compter du 1<sup>er</sup> août 2006 au poste nouvellement créé de coordonnateur du programme «Actes de l'Union». Le contentieux né de ce refus était à l'origine de ses trois précédentes requêtes.

Le 27 juin 2007, une réunion s'est tenue au sujet du départ à la retraite du requérant. Par courrier du 28 juin 2007, ce dernier fut informé que le Directeur général entendait confirmer la date statutaire de son départ à la retraite, soit le 30 juin 2008. Dans une lettre du 29 juin 2007, l'intéressé fit savoir qu'il confirmait son acceptation de l'offre de prolongation de son engagement car, d'après lui, le Congrès était un «événement spécial».

Le 13 juillet 2007, le Directeur général, se référant à l'entretien de mai 2006, lui indiqua qu'aucune décision formelle concernant la prolongation de son engagement n'avait été prise et que, dans ce cas particulier et compte tenu du mécanisme de gestion prévisionnelle des effectifs, il estimait que le Congrès ne constituait pas un cas exceptionnel nécessitant le report de la date statutaire de sa cessation de service. Le 10 août, le requérant demanda au Directeur général

de réexaminer cette décision. Celui-ci la confirma le 8 octobre. Le Comité paritaire de recours, saisi le 15 octobre 2007, rendit, le 8 janvier 2008, son rapport concluant que le Directeur général pouvait maintenir sa décision.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 11 janvier 2008 par laquelle le Directeur général a maintenu sa décision de ne pas reporter la date de son départ à la retraite et d'en tirer toutes les conséquences. A l'appui de sa requête, il développe deux moyens, à savoir le détournement de pouvoir et la violation du principe de l'égalité de traitement.

3. Le requérant soutient que la décision de ne pas lui accorder une prolongation d'engagement jusqu'au 31 décembre 2008 procédait d'un détournement de pouvoir en ce qu'elle «n'était pas fondée sur des critères objectifs liés à l'intérêt de l'UPU mais bien sur des considérations d'ordre personnel, liées aux procédures [qu'il avait] intentées [...] et à la dégradation des rapports de travail avec [le Directeur général]».

Il estime que, puisque le Congrès devait se dérouler à Genève du 23 juillet au 12 août 2008, il était manifestement dans l'intérêt de l'organisation de reporter la date de son départ à la retraite. Sur ce point, il fait valoir qu'il était le fonctionnaire qui possédait «le plus de connaissances sur les Actes de l'Union [et] le plus d'expérience concernant les travaux de secrétariat du Congrès et la révision des Actes», et qu'il consacrait la majeure partie de son temps de travail à la préparation du Congrès.

En outre, il fait état dans ses écritures d'une «longue tradition» qui se serait instaurée au sein de l'organisation et consisterait à «reculer la date de [la] retraite au 31 décembre pour les fonctionnaires qui en faisaient la demande et dont la date statutaire de départ à la retraite tombait durant les années de congrès».

Il déduit de tout ce qui précède que la décision du Directeur général de ne pas reporter au 31 décembre 2008 la date de son départ à la retraite était arbitraire.

4. La défenderesse répond que, conformément au paragraphe 2 de l'article 9.8 du Statut du personnel, la décision d'accorder ou non une prolongation d'engagement à un fonctionnaire atteignant l'âge statutaire de la retraite relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général et qu'en l'espèce celui-ci a considéré que le Congrès ne constituait pas un cas exceptionnel nécessitant le report de la date statutaire de la cessation de service du requérant.

5. Le paragraphe 2 de l'article 9.8 du Statut est reproduit, sous A, ci-dessus.

Selon la jurisprudence du Tribunal, une disposition de ce type accorde au Directeur général un large pouvoir d'appréciation soumis à un contrôle restreint du Tribunal, lequel n'interviendra que s'il peut être démontré qu'une décision prise en la matière l'a été par une autorité qui n'avait pas compétence pour agir, qu'une règle de forme ou de procédure a été violée, que la décision reposait sur une erreur de fait ou de droit, qu'un fait essentiel n'a pas été pris en compte, qu'une conclusion manifestement erronée a été tirée du dossier ou qu'un détournement de pouvoir a été commis (voir notamment les jugements 1143, 2377 et 2669).

6. En l'espèce, le requérant, recruté en 1987, entrait dans la catégorie des fonctionnaires devant normalement être admis à la retraite à soixante ans. Né le 15 juin 1948, il atteignait cette limite d'âge en juin 2008. Seul le Directeur général pouvait, en usant de son pouvoir d'appréciation, reculer cette limite d'âge dans l'intérêt de l'Union. Mais, même si celui-ci est seul juge de l'intérêt de l'organisation, il doit ressortir du dossier que sa décision a bien été prise uniquement dans cet intérêt. Elle ne saurait en aucun cas être arbitraire.

Or il résulte des circonstances de la cause et de plusieurs éléments du dossier que, dans cette affaire, la décision du Directeur général n'a pas été prise uniquement dans l'intérêt de l'UPU.

7. Le requérant insiste beaucoup sur la proposition que lui aurait faite le Directeur général de prolonger son engagement jusqu'au 31 décembre 2008. Le Tribunal estime que, même si cette affirmation ne repose pas sur une preuve établie, il existe dans le dossier des indices concordants permettant de retenir que le Directeur général et le requérant avaient évoqué, en mai 2006, la question de la prolongation d'engagement de ce dernier. Le Directeur général n'a, du reste, jamais nié explicitement avoir proposé une telle prolongation mais s'est simplement contenté d'indiquer dans ses courriers qu'aucune décision formelle n'avait été prise à ce sujet.

Le Tribunal ne peut que constater que la décision du Directeur général de ne pas reporter la date du départ à la retraite du requérant apparaît en totale contradiction avec les appréciations élogieuses qu'il avait lui-même portées sur l'intéressé. En effet, il avait indiqué, notamment dans une lettre adressée au requérant le 8 juin 2006, que celui-ci disposait «des compétences requises», lesquelles étaient «reconnues et très appréciées» par les pays membres, et que ces compétences étaient «uniques et très précieuses pour le Bureau international».

En outre, il ressort du dossier que d'autres fonctionnaires ont, pour leur part, obtenu une prolongation d'engagement sans qu'il apparaisse au Tribunal que cette différence de traitement ait été justifiée.

Enfin et surtout, le Tribunal relève que, dans sa décision du 8 octobre 2007, le Directeur général a indiqué clairement qu'il avait différé sa réponse à la demande de réexamen que lui avait adressée le requérant jusqu'à ce que soit connue l'issue de la tentative de règlement à l'amiable de tous les litiges en cours.

8. Le Tribunal déduit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le refus du Directeur général d'accorder au requérant la prolongation de son engagement au-delà de l'âge statutaire de la retraite est une mesure de représailles consécutive au dépôt par l'intéressé des trois premières requêtes et à son refus d'accepter de régler à l'amiable tous les litiges en cours. Le Directeur général a usé de son pouvoir d'appréciation à des fins autres que celles

pour lesquelles ce pouvoir lui a été conféré et a ainsi commis un détournement de pouvoir. La décision attaquée doit en conséquence être annulée.

9. Le requérant demande, si la prolongation de son engagement n'est plus possible — ce qui est le cas à la date du présent jugement —, de condamner la défenderesse à lui verser l'intégralité des traitements et indemnités auxquels il aurait eu droit si son engagement avait été prolongé jusqu'au 31 décembre 2008, assortis d'intérêts à compter des dates auxquelles ces sommes auraient été dues, et à le rétablir dans ses droits à pension pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008. En outre, il réclame une indemnité de 10 000 francs suisses pour tort moral et une indemnité équitable à titre de dépens.

10. Compte tenu des circonstances de la cause, le Tribunal estime équitable d'accorder au requérant une compensation financière égale au montant des traitements et indemnités qu'il aurait perçus s'il était resté en fonction jusqu'au 31 décembre 2008, déduction faite le cas échéant du montant de la pension qu'il aura perçue au titre de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008, et de le rétablir dans ses droits à pension pour cette même période. Les sommes dues produiront des intérêts au taux de 8 pour cent l'an.

Le Tribunal estime également équitable d'octroyer au requérant une indemnité de 5 000 francs en réparation du tort moral qu'il a subi.

11. Ayant obtenu satisfaction, le requérant a droit à des dépens fixés à 5 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'UPU versera au requérant une compensation financière comme il est dit au considérant 10 ci-dessus.
3. Le requérant sera rétabli dans ses droits à pension pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008.
4. L'UPU lui versera une indemnité de 5 000 francs suisses en réparation du tort moral subi.
5. Elle lui versera également la somme de 5 000 francs à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 30 avril 2009, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 2009.

SEYDOU BA  
CLAUDE ROUILLER  
PATRICK FRYDMAN  
CATHERINE COMTET