

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire LEPRINCE (No 2)

Jugement No 1556

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par Mme Georgette Leprince le 20 novembre 1995, la réponse de l'UNESCO en date du 10 janvier 1996, la réplique de la requérante du 30 janvier et la duplique de l'Organisation du 22 mars 1996;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 de la requérante à l'UNESCO est retracée, sous A, dans le jugement 876 du Tribunal portant sur sa première requête. Au moment des faits pertinents au présent litige, la requérante était secrétaire assistante de grade G.6 auprès du Sous-directeur général chargé des relations extérieures.

En mars 1994, le Directeur général a informé le personnel de sa décision de transférer le Sous-directeur général chargé de la culture au Bureau des relations extérieures à compter du 1er juin. Par memorandum du 15 juin, notifié à la requérante le lendemain, le directeur du Bureau du personnel (PER) l'a informée de sa mutation, à compter du 20 juin 1994, au Cabinet du Sous-directeur général chargé de la culture, la secrétaire de celui-ci devant être mutée au poste de la requérante.

Le 28 juin, la requérante a présenté au Directeur général une réclamation contre la décision de la muter. Par memorandum du 1er août, le directeur par intérim du Bureau du personnel l'a informée que le Directeur général confirmait ladite décision. Le 22 août 1994, elle a saisi le Conseil d'appel. Dans son avis du 27 juin 1995, le Conseil a considéré que la mutation de la requérante n'avait pas eu lieu dans le seul intérêt de l'Organisation et qu'elle avait en outre porté atteinte aux chances d'avancement de l'intéressée. Cette dernière ayant fait savoir qu'elle ne souhaitait pas être réaffectée à son ancien poste, le Conseil n'a pas jugé opportun de recommander l'annulation de la décision contestée; il a cependant proposé au Directeur général de promouvoir la requérante au grade P.3 en tant que mesure de compensation. Par lettre du 28 août 1995, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général a rejeté le recours de la requérante.

B. La requérante soutient que la décision contestée est entachée de deux vices de procédure. En premier lieu, l'administration n'a pas respecté le préavis de dix jours prévu par le point 2445 du Manuel de l'UNESCO en cas de mutation d'un membre du personnel d'une unité à une autre au siège. Contrairement à ce qu'avait avancé l'Organisation lors du recours interne, ce point est toujours en vigueur, car la liste de contrôle du Manuel de l'UNESCO en date du 25 juillet 1994 y fait référence; et l'administration est tenue de s'y conformer en vertu du principe *patere legem*. Elle a d'ailleurs elle-même invoqué les délais prévus dans ce point lors de la mutation d'un fonctionnaire en décembre 1994. En second lieu, l'administration n'a pas consulté au préalable le Comité consultatif du cadre de service et de bureau (JPAB), alors que cela également est prévu par le point 2445.

La requérante allègue un détournement de pouvoir, car la décision de la muter a été motivée par le seul fait que le nouveau Sous-directeur général chargé des relations extérieures souhaitait continuer à bénéficier des services de son ancienne secrétaire. La requérante fait observer que les fonctionnaires de l'Organisation sont "attachés à leurs fonctions et non à une personne". Elle réfute l'argument invoqué par l'Organisation selon lequel sa mutation avait pour but de mettre à la disposition du nouveau Sous-directeur général chargé de la culture, recruté à l'extérieur, des "collaborateurs expérimentés" tels que la requérante. Selon elle, le meilleur moyen pour ce faire aurait été de maintenir la secrétaire à son poste.

La requérante demande au Tribunal de constater l'illégalité de la décision attaquée. Etant donné que le reclassement de son ancien poste était "sérieusement à l'étude", la requérante réclame l'octroi d'une somme de 150 000 francs

français au titre du préjudice matériel subi du fait de la perte de ses chances de promotion, ainsi que d'une somme à déterminer au titre du manque à gagner sur le montant de sa retraite. Elle demande également des dommages-intérêts pour le préjudice moral subi, évalués à 50 000 francs français, ainsi que le remboursement de ses dépenses qu'elle estime à 13 000 francs français.

C. L'Organisation fait observer dans sa réponse que la requérante avait placé d'emblée la question de sa mutation sur un terrain conflictuel en exigeant du Sous-directeur général chargé alors de la culture, par une note du 28 avril 1994, une clarification écrite sur la situation administrative qu'il entendait lui proposer.

La défenderesse soutient que la décision de muter la requérante n'est entachée d'aucun vice de procédure, le point 2445 du Manuel n'étant plus en vigueur depuis une note d'envoi du Manuel No 1310 du 19 février 1990. Le service qui a établi la "liste de contrôle" de l'UNESCO a omis de mentionner que ce point n'était indiqué que pour mémoire. Cette omission est une erreur administrative dont la requérante ne peut se prévaloir. Quand bien même le point 2445 serait encore applicable, l'Organisation soutient que la requérante en a mal interprété les termes en ce qui concerne le préavis de mutation et la consultation du JPAB. D'une part, le point 2445 ne réglemente pas, en son paragraphe C.2, le préavis de mutation d'un fonctionnaire, mais le délai au-delà duquel l'unité d'origine ne peut retenir un fonctionnaire à son service, à moins d'un accord avec l'unité d'affectation. D'autre part, il stipule, en son paragraphe A.3.b, que "PER consulte, selon le cas, les départements, les PAB [Comités consultatifs des cadres], les comités mixtes de discipline et la Direction générale". L'expression "selon le cas" signifie que la consultation du PAB ne s'impose que si les textes statutaires et réglementaires en font une obligation, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

La défenderesse soutient également que le Directeur général a agi dans le cadre normal de ses prérogatives, conformément au Statut du personnel et à la jurisprudence. Selon elle, "il n'est pas anormal pour des fonctionnaires de haut rang ... de pouvoir compter au moins sur un ou deux proches collaborateurs, en particulier leur secrétaire assistante", et ce, dans l'intérêt du service. La défenderesse souligne qu'un fonctionnaire n'a pas de droit acquis à rester à un poste.

Enfin, elle conteste que le reclassement de l'ancien poste de la requérante au Bureau des relations extérieures ait été "sérieusement à l'étude".

D. Dans sa réplique, la requérante soutient qu'elle n'a jamais eu l'intention de se placer sur un terrain conflictuel et avait simplement émis le souhait, et non exigé, d'être informée par écrit des intentions du Sous-directeur général chargé de la culture. Elle fait observer qu'aucun point du Statut ou du Règlement du personnel ne prévoit de privilèges en matière d'affectation de personnel au profit d'une catégorie particulière, tels les "fonctionnaires de haut rang". Elle invoque l'incompétence de l'auteur de la décision contestée, qui, bien que prise formellement par le directeur du personnel le 15 juin 1994, aurait été auparavant "conçue et même mise en oeuvre" par le Sous-directeur général chargé de la culture. D'ailleurs, la requérante affirme que le directeur du personnel lui avait indiqué, le 18 mai 1994, qu'elle resterait à son poste au Bureau des relations extérieures.

Quant au point 2445 du Manuel, la requérante maintient qu'il est toujours en vigueur et invoque "l'exception d'estoppel", l'Organisation ayant fait application de ce point dans un cas. En outre, dans une note d'envoi du Manuel datée du même jour que celle du 19 février 1990 prétendument abrogeant le point 2445, il est indiqué au point 2405 que "les mutations et les promotions font l'objet du point 2445". Par ailleurs, la requérante conteste l'interprétation faite par l'Organisation de l'expression "selon le cas" contenue dans le paragraphe A.3.b du point 2445. Celle-ci signifie que, selon les situations, l'administration consulte ou les départements, ou les PAB, ou les comités mixtes de discipline et/ou la Direction générale. Dans son cas, c'est le PAB qui aurait dû être consulté.

La requérante maintient que la décision contestée est entachée d'un détournement de pouvoir et l'a privée d'une promotion que ses excellents états de service lui permettaient d'espérer. Elle affirme que sa mutation n'a pas eu lieu dans le respect de la dignité qui lui est due, compte tenu des "conditions expéditives" dans lesquelles elle est intervenue.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme que la requérante avait placé la question de sa mutation sur un terrain conflictuel, alors que cette mutation a eu lieu dans le seul intérêt de l'Organisation. Par ailleurs, elle fait observer que la requérante ne semblait pas satisfaite de son poste au Bureau des relations extérieures, à en juger par une lettre qu'elle avait adressée au Directeur général le 10 janvier 1989, et du fait qu'elle ne souhaite pas être réintégrée dans ce poste. La défenderesse demande en conséquence au Tribunal de déclarer que la requête est

devenue sans objet. Elle soutient que la décision contestée a bien été prise par le directeur du personnel, l'autorité compétente. Elle maintient que le point 2445 du Manuel a été abrogé et que, de toute façon, la requérante en a mal interprété les termes. Le fait que la date d'émission du point 2405, qui contenait une référence au point 2445, soit la même que celle de la note d'envoi du Manuel qui abrogeait le point 2445 est une coïncidence. La défenderesse réfute l'allégation selon laquelle la requérante n'aurait pas été avertie à temps de sa mutation, son transfert ne nécessitant pas de préparation particulière. Elle conteste que la requérante ait perdu ses chances de promotion du fait de cette mutation, étant donné que le reclassement de son poste ne devait pas avoir lieu.

CONSIDERE :

1. Le litige soumis à l'examen du Tribunal concerne la mutation dont la requérante a fait l'objet du Cabinet du Sous-directeur général chargé des relations extérieures à celui du Sous-directeur général chargé de la culture.
2. Entrée à l'UNESCO en 1969, la requérante a servi de 1969 à 1985 en qualité de secrétaire assistante de grade G.5 au Cabinet du Directeur général, puis pendant trois ans au Cabinet du Sous-directeur général pour les sciences humaines et sociales et, enfin, depuis mars 1988, au Cabinet du Sous-directeur général chargé des relations extérieures. Elle a été promue au grade G.6 le 1er janvier 1991.
3. Par une note en date du 10 mars 1994, le Directeur général a décidé de procéder à la restructuration du Bureau des relations extérieures et d'en confier la responsabilité à compter du 1er juin 1994 à M. Lopes, jusqu'alors Sous-directeur général chargé de la culture (ADG/CLT). Le 28 avril 1994, ce dernier a convoqué la requérante pour l'informer de son intention de la permuter avec sa secrétaire assistante. Le jour même, la requérante lui a envoyé un mémorandum pour lui demander une clarification écrite. Dans le même temps, elle entreprenait des démarches auprès du Sous-directeur général par intérim du Bureau des relations extérieures et du Directeur du Bureau du personnel afin d'obtenir son maintien à son poste.
4. Par mémorandum du directeur du Bureau du personnel (PER) en date du 15 juin 1994, la requérante a été informée de sa mutation au poste CLT-139 en qualité de secrétaire assistante du Sous-directeur général chargé de la culture avec effet au 20 juin 1994. Le 28 juin 1994, la requérante a élevé une réclamation contre cette décision, mais le directeur par intérim du Bureau du personnel lui a répondu le 1er août 1994 que le Directeur général confirmait sa décision. Saisi du litige, le Conseil d'appel a émis le 27 juin 1995 un avis dans lequel il ne recommandait pas l'annulation de la décision, mais se prononçait en revanche pour une promotion de la requérante au grade P.3, avec au besoin reclassement de son poste de secrétaire assistante auprès de l'ADG/CLT au niveau considéré. Mais, par lettre du 28 août 1995, le Directeur général a décidé de ne pas suivre l'avis du Conseil d'appel et de rejeter le recours de l'intéressée. Telle est la décision attaquée.
5. Le Tribunal rappelle qu'une décision de mutation, comme la nomination ou la promotion d'un fonctionnaire international, relève du pouvoir d'appréciation du chef de l'exécutif et ne fait l'objet que d'un contrôle limité. En effet, elle n'est susceptible d'être annulée que si elle a été prise par un organe incompétent, est entachée d'un vice 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 tire du dossier des conclusions manifestement erronées. De plus, le Tribunal exerce son pouvoir de contrôle en ce domaine avec une prudence particulière, sa fonction n'étant pas de se substituer à l'Organisation pour se prononcer sur les mérites du fonctionnaire concerné.
6. En l'espèce, la requérante invoque des moyens reposant sur des vices de procédure et un manquement à la bonne foi, ainsi que sur le détournement de pouvoir. C'est ainsi que, d'après elle, la décision litigieuse aurait été prise en violation des règles de procédure relatives au préavis et à la consultation du Comité consultatif du cadre de service et de bureau. Sur le premier point, elle se réfère au préavis découlant du point 2445.C du Manuel ainsi conçu :

"En cas de mutation au Siège, d'une unité administrative à une autre, un membre du personnel est mis à la disposition de sa nouvelle unité dans les délais suivants :

1. Cadre des services organiques : 20 jours ouvrables,
2. Cadre du personnel de service et de bureau : 10 jours ouvrables, à dater de l'approbation officielle du mouvement du personnel."

Or, dans le cas présent, la décision de mutation est intervenue le 15 juin 1994, a été notifiée le 16 juin et devait avoir effet le 20 juin 1994, c'est-à-dire seulement quatre jours après la notification. Selon la requérante, le délai

prescrit ci-dessus aurait été observé par l'Organisation elle-même lors de la mutation en décembre 1994 d'un fonctionnaire du secteur de la culture. Or il ne l'a pas été dans son propre cas.

7. La défenderesse récuse cette argumentation. Elle soutient tout d'abord que, d'après la note d'envoi du Manuel No 1310 du 19 février 1990, chiffre 4, "le point 2445 ... est périmé et doit être retiré du volume II du Manuel avant sa révision". Elle ajoute, faisant allusion à la décision de décembre 1994, que "l'égalité devant la loi n'est pas l'égalité dans l'illégalité". Elle fait valoir que, en tout état de cause, la thèse de la requête repose sur une interprétation erronée du point 2445 et que ce texte n'a rien à voir avec le droit pour un fonctionnaire muté de bénéficier d'un préavis.

8. Le Tribunal rejette l'affirmation selon laquelle le point 2445 était devenu inapplicable à compter du 19 février 1990. Il résulte, en effet, de la note d'envoi No 1424 du 25 juillet 1994 portant sur la liste de contrôle mise à jour du Manuel - et qui est sans changement depuis la précédente, datée du 25 mai 1993 - que le point 2445 y figure depuis le 24 juin 1966. Tout porte à croire que ce point a conservé sa formulation initiale sans changement jusqu'au 25 mai 1993 et qu'il n'a pas davantage subi de modification entre cette date et celle du 25 juillet 1994. Le Tribunal en déduit que, en dépit de l'affirmation de la note d'envoi du 19 février 1990 selon laquelle le point 2445 allait être retiré du volume II avant sa révision, il n'en a rien été, et que ce retrait n'avait pas été effectué à la date du 25 juillet 1994. Il s'ensuit que ni au 15 juin 1994 - date de la décision de muter la requérante -, ni d'ailleurs en décembre 1994, comme l'admet implicitement la défenderesse, le point 2445 n'avait encore été retiré.

9. Toutefois, cette disposition n'était pas applicable au cas de la requérante. En effet, les délais visés par le point 2445.C sont imposés à l'unité administrative d'origine du membre du personnel muté, pour la mise de celui-ci à la disposition de sa nouvelle unité, et ne sont nullement accordés audit membre du personnel pour rejoindre sa nouvelle affectation. L'obligation qui incombe ainsi à l'unité d'origine peut exceptionnellement ne pas être observée dans le cas mentionné au deuxième alinéa du point 2445.C d'une mutation doublée d'une promotion, auquel cas "la nouvelle unité peut consentir à prêter temporairement à la nouvelle [lire l'ancienne unité] les services de l'intéressé jusqu'à une date plus éloignée". Il ne peut donc être valablement soutenu que le point 2445.C confère au fonctionnaire faisant l'objet d'une mutation un droit à un délai quelconque pour rejoindre sa nouvelle unité d'affectation.

10. La requérante fait valoir, il est vrai, qu'elle aurait dû recevoir en temps utile un avertissement en vertu du principe de la bonne foi. Elle se fonde à cet égard sur la jurisprudence du Tribunal selon laquelle "le respect de ce principe demande qu'un fonctionnaire muté soit averti à temps non pas d'une vague intention mais des caractéristiques du poste qui lui sera confié et du lieu d'affectation" (jugement 810, affaire Najman No 5).

11. Le précédent cité se rapporte à une mutation d'un poste au siège à un poste hors siège d'un rang inférieur. Or, dans une pareille hypothèse, le point 2445.D prévoit expressément que "PER consulte le membre du personnel ... après quoi la mutation est approuvée". Dans son jugement 810, le Tribunal a estimé qu'une telle consultation devait se faire à temps, dans les conditions rappelées ci-dessus. Or le point 2445.C qui régit les mutations au siège, comme c'est le cas en la présente espèce, ne prévoit aucune consultation du membre du personnel intéressé.

12. De toute manière, la requérante ne peut prétendre n'avoir pas été avertie à temps de la mutation dont elle allait faire l'objet. En effet, dès le 28 avril 1994, elle a été informée par le Sous-directeur général chargé de la culture de son intention de la permuter avec sa secrétaire assistante. De son côté, par memorandum du 11 mai 1994, elle se référait à son éventuelle mutation qu'elle qualifiait alors de "sanction prise à son encontre qui ne serait à aucun titre méritée". Compte tenu du fait qu'elle n'ignorait rien, dès le 28 avril 1994, des caractéristiques du poste qui allait lui être confié ainsi que de son lieu d'affectation, elle n'est donc nullement justifiée à reprocher à la défenderesse un manquement au principe de la bonne foi.

13. Le Tribunal ne peut davantage retenir le grief de non-consultation préalable du Comité consultatif du cadre de service et de bureau. Selon la requérante, cette formalité est requise par le point 2445.A.3.b. Aux termes de cette disposition applicable aux mutations à un poste de même classe, ou de classe inférieure, "PER consulte, selon le cas, les départements, les PAB, les comités mixtes de discipline et la Direction générale". Or ce raisonnement omet de tenir compte du point 2400.E.4 est ainsi rédigé :

"Les mutations de personnel qui ne s'accompagnent d'aucun changement de classe n'ont pas à être soumises aux PAB pour avis."

La mutation litigieuse, s'étant effectuée sans changement de classe, n'avait donc pas à être soumise au Comité consultatif du cadre de service et de bureau.

14. La requérante considère certes que, de l'aveu même de l'administration, le point 2400 du Manuel était périmé, étant entré en vigueur à la même époque que le point 2445, c'est-à-dire en juin 1966. Elle en conclut que le point 2400 était inopérant dans le cas présent. Toutefois, si le point 2400 avait subi le même sort à la même date que le point 2445, la requérante serait malvenue à se prévaloir de ce qu'il aurait été périmé à la date de la décision attaquée, puisque, pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, la défenderesse se serait alors comportée comme si le point 2400 était resté en vigueur à cette date. Quoiqu'il en soit, il résulte de la liste de contrôle du Manuel datée du 25 juillet 1994 que le point 2400 avait cessé de figurer parmi les dispositions en vigueur à cette date. Le seul texte régissant les comités consultatifs des cadres était donc la disposition 104.1 du Règlement du personnel. Or ce texte ne prévoit pas la consultation du Comité consultatif du cadre de service et de bureau en cas de mutation. En définitive, le Tribunal estime qu'il n'y avait pas lieu en l'espèce de consulter le Comité consultatif du cadre de service et de bureau.

15. La requérante reproche, enfin, à la décision incriminée d'être entachée de détournement de pouvoir. Elle tire, de ce chef, argument de la déclaration de la défenderesse, selon laquelle sa décision se justifiait par le souci de mettre à la disposition d'une personne recrutée à l'extérieur de l'Organisation des collaborateurs expérimentés de la qualité de la requérante. Or ce motif serait manifestement dénué de fondement, comme cela découlerait de la déclaration du Conseil d'appel d'après laquelle la mesure de mutation n'avait pas été prise dans le seul intérêt de l'Organisation, comme aussi du fait qu'un an après sa mutation, la requérante a de nouveau été mutée à un autre poste. Pour la requérante, sa mutation a donc été décidée pour des motifs étrangers à ceux dont son auteur devait s'inspirer.

16. C'est un principe constant que le détournement de pouvoir ne se présume pas et que la preuve doit en être établie par les pièces du dossier. En l'espèce, la raison principale invoquée par le Sous-directeur général, M. Lopes, pour permuter la requérante avec sa secrétaire assistante était son souhait de continuer à compter sur la collaboration de celle-ci dans sa nouvelle affectation. Or, force est d'admettre qu'un tel motif n'apparaît pas inconciliable avec le souci de disposer de collaborateurs expérimentés. Quant à la mutation dont la requérante a fait l'objet un an après la première mutation, elle reste sans effet sur la régularité de la décision attaquée, d'autant plus qu'il n'est nullement allégué, et encore moins établi, que la deuxième décision soit dépourvue de justification et se trouve entachée de vices de nature à en entraîner l'annulation. Dans ces conditions, le Tribunal ne voit aucune raison de penser que les motifs invoqués par la défenderesse pour la permuter n'étaient que de faux prétextes.

17. La permutation n'aurait été entachée d'irrégularité que si la requérante n'avait pas retrouvé un poste de même niveau de compétences et de qualifications que son poste d'origine, et non susceptible de porter atteinte à ses intérêts matériels et moraux. De ce point de vue, la requérante ne formule aucun grief à l'encontre de son affectation. Etant donné que la requérante se trouve dans l'incapacité de s'inscrire en faux contre les motifs avancés par la défenderesse et de contester la régularité de sa mutation, on ne saurait donc parler de détournement de pouvoir. De ce chef encore, la requête ne peut donc être accueillie.

18. Le rejet des conclusions principales conduit par voie de conséquence à celui des demandes tendant à une réparation pour préjudice et à l'octroi des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner

