

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

Jugement n° 2222

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. G. M. le 3 mai 2002 et régularisée le 9 juillet, la réponse de l'Organisation du 22 octobre 2002, la réplique du requérant du 17 mars 2003 et la duplique de l'UNESCO du 5 mai 2003;

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. Le requérant, ressortissant burundais né en 1941, est entré au service de l'UNESCO, à Paris, en 1979, comme chef de la Division des affaires juridiques. Au moment des faits, il était directeur de la Section chargée des relations avec les Etats membres d'Afrique et les pays les moins avancés, de classe D.1, au Bureau des relations extérieures. Il est à la retraite depuis le 30 novembre 2001.

Par télécopie reçue à l'UNESCO le 8 janvier 1999, le parquet du Tribunal de grande instance de Nanterre (France), précisant qu'il agissait «[s]uite au signalement émanant [des] services» de l'UNESCO, demanda au Directeur général la levée de l'immunité diplomatique du requérant afin de pouvoir enquêter sur une «suspicion de mauvais traitements» sur deux jeunes filles, dont une mineure, qui étaient les nièces de l'épouse du requérant. Elles avaient résidé chez le couple jusqu'au 4 janvier, date à laquelle elles furent recueillies par deux associations françaises à l'origine des poursuites qui avaient affirmé, par télécopie du 6 janvier adressée au parquet de Nanterre, que le Directeur général était «informé de cette histoire» et avait déclaré être disposé à lever l'immunité diplomatique du requérant si la justice française décidait de le poursuivre. Les 13 et 20 janvier 1999, le requérant fut informé de cette demande par le directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques. Il fit savoir qu'il ne comptait pas se prévaloir de son immunité. Le 21 janvier, il écrivit au Directeur général. Il relevait des irrégularités en ce que la demande de levée de son immunité n'avait pas été faite par la voie diplomatique habituelle, invoquait le droit d'être entendu et le principe de la présomption d'innocence, demandait au Directeur général de lui permettre de prendre connaissance des documents pertinents et de lui accorder un entretien. Par télécopie du 25 janvier, l'avocat des deux associations fit savoir au Directeur général qu'en l'absence de réponse de sa part à la demande du parquet, ces associations adresseraient, le lendemain, un communiqué à la presse. Le 27 janvier, le Directeur général donna au parquet son accord pour la levée de l'immunité diplomatique du requérant et de son épouse en précisant, toutefois, que cette mesure était prise à titre exceptionnel et se limitait à l'enquête envisagée. Il indiquait qu'à l'avenir toute demande de ce type devrait lui être présentée par la voie diplomatique habituelle.

L'avocat des associations fut informé de cette décision le jour même, ainsi que le requérant à qui le directeur du cabinet du Directeur général précisa que l'assistante sociale de l'UNESCO pourrait lui communiquer toute information disponible au sujet des faits en question. Le 9 février, l'avocat du requérant demanda au Directeur général d'insister auprès de l'assistante sociale afin que lui soit communiqué le dossier complet, et notamment le «signalement émanant [des] services» de l'UNESCO mentionné dans le courrier du parquet. Par télécopie du 25 février, le parquet de Nanterre informa le Directeur général que l'indication selon laquelle le signalement émanait des services de l'UNESCO était une erreur; en réalité, il provenait exclusivement des deux associations.

Le même jour, le requérant adressa une réclamation au Directeur général. Bien qu'il indiquait ne pas attaquer «la décision de levée de [s]on immunité diplomatique en elle-même» mais «les conditions qui ont présidé à son adoption», suite à une «dénonciation calomnieuse», il demandait la réparation du préjudice subi et le rétablissement

de l'immunité dont il avait été privé. Le requérant saisit le Conseil d'appel par une note en date du 12 avril puis déposa une «requête détaillée» le 11 novembre 1999. Dans son rapport du 13 juillet 2001, le Conseil d'appel déclara que l'Organisation avait failli à son obligation de communiquer toutes les informations au requérant avant la levée de son immunité diplomatique et que le Directeur général (en poste jusqu'en novembre 1999) avait commis une erreur en accédant à une demande de levée d'immunité qui n'avait pas été transmise par la voie diplomatique. Il recommanda que soit allouée au requérant une somme de 50 000 francs français en réparation des dommages et du préjudice moral subis. Par lettre du 16 janvier 2002, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta le recours. Le 5 février 2001, le juge d'instruction rendit une ordonnance par laquelle un non-lieu était prononcé à l'égard du requérant pour manque de charges suffisantes, tandis que l'épouse du requérant était renvoyée devant le tribunal correctionnel pour y être jugée. L'immunité diplomatique du requérant fut rétablie.

B. Le requérant soutient que le Directeur général, par ses propos et tractations avec des tiers, ainsi que d'autres membres du Secrétariat, en fournissant à des personnes extérieures des «signalements» concernant sa vie privée, ont encouragé ces tiers à engager des poursuites à son encontre. Ceci constitue une violation des dispositions de l'Acte constitutif de l'UNESCO et de son Statut du personnel, en particulier de celles relatives à l'obligation de discrétion et de réserve et à l'indépendance des fonctionnaires internationaux. L'administration a également violé le principe du contradictoire et les droits de la défense du requérant en le tenant dans l'ignorance des reproches qui lui étaient faits, en ne procédant à aucune enquête et en refusant de lui communiquer les documents pertinents. Le requérant prétend qu'il y a de bonnes raisons de penser que le Directeur général avait bien donné des assurances aux associations françaises concernant la levée de l'immunité diplomatique. Comme l'a relevé le Conseil d'appel, il aurait dû démentir les affirmations contenues dans la télécopie du 6 janvier 1999 avant d'accéder à la demande qui lui était présentée. En omettant de le faire, le Directeur général en a implicitement admis la véracité.

Le requérant affirme que la décision en cause a gravement porté atteinte à sa dignité, à sa réputation et à ses perspectives de carrière. La campagne médiatique dont il a été victime aurait pu être évitée -- ou tout du moins atténuée -- si l'UNESCO avait insisté pour que le droit international et la pratique diplomatique soient respectés. Par ailleurs, il soutient que la décision de le décharger, en février 1999, de la responsabilité de coordonnateur des relations de l'UNESCO avec les Etats membres d'Afrique -- ne lui laissant que la responsabilité pour les pays les moins avancés -- est contraire aux promesses qui lui avaient été faites par le Directeur général et lui porte préjudice. La décision entreprise témoigne, à ses yeux, d'un détournement de pouvoir et d'un parti pris lui ayant causé un préjudice matériel et moral important.

Il demande l'annulation de la décision attaquée, l'octroi d'une réparation au titre des dommages matériels et moraux ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse invoque l'irrecevabilité *ratione materiae* de la requête. Citant les jugements 70 et 1543 du Tribunal de céans, elle fait valoir que l'exercice d'appréciation auquel doit se livrer le Directeur général lorsqu'il examine une demande de levée d'immunité touche aux relations entre l'Organisation et un Etat membre et échappe en tant que tel à tout contrôle du Tribunal. La requête est donc manifestement irrecevable et devrait être rejetée selon la procédure sommaire décrite à l'article 7 du Règlement du Tribunal.

C'est donc à titre subsidiaire que l'UNESCO répond sur le fond. Elle rappelle que les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires internationaux le sont pour l'exercice de leurs fonctions, dans l'intérêt de l'Organisation et non pour leur assurer des avantages personnels. Le Directeur général se doit de consentir à la levée des immunités lorsqu'elles pourraient entraver l'action de la justice. Agir autrement, notamment dans une affaire de suspicion de mauvais traitement à enfants, pourrait mettre en péril le prestige de l'Organisation ainsi que la probité et la dignité d'un membre de son personnel, peut-être soupçonné à tort.

En réponse aux allégations du requérant, elle affirme que le Directeur général n'a reçu aucune instruction des autorités françaises, qu'il n'avait pas donné son accord avant d'être saisi de la demande de levée d'immunité et que le reproche qui est fait à l'Organisation d'avoir dénoncé le requérant aux autorités judiciaires du pays hôte n'a aucun fondement. Le Directeur général a, au contraire, limité la portée de la levée de l'immunité afin de protéger l'intéressé et ce dernier n'en a subi aucun préjudice puisque son engagement de durée définie en tant que directeur a été prorogé jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite. De plus, il avait été dûment informé des suspicions dont il faisait l'objet puisque le directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques l'avait reçu deux fois et que le Directeur général lui avait fait remettre, par l'intermédiaire de l'assistante sociale, les documents pertinents. L'UNESCO fait valoir que son devoir de protection envers le personnel ne s'applique pas à un fonctionnaire poursuivi devant une juridiction ordinaire.

La défenderesse soutient qu'il n'existe pas *de jure* une procédure établie, et devant obligatoirement être suivie, pour demander la levée de l'immunité diplomatique d'un fonctionnaire. Il appartenait au Directeur général d'accepter ou de refuser la façon dont la demande lui était transmise mais il n'existe pas en la matière un droit dont le fonctionnaire peut se prévaloir. Il ne pouvait donc y avoir là ni détournement de pouvoir ni parti pris. Enfin, l'UNESCO relève qu'une demande de réparation d'un préjudice moral ou matériel ne peut être accueillie que si l'existence d'un fait illicite, d'un préjudice et d'un rapport de causalité entre le fait et le préjudice est démontrée. Or il n'y a pas eu ici de fait illicite.

D. Dans sa réplique, le requérant précise qu'à compter de février 1999 il n'était plus directeur de section mais d'unité et que cela représente une rétrogradation de titre. La décision de lui retirer les fonctions de coordination avec l'Afrique a été perçue par tous comme une sanction déguisée et lui porte donc préjudice.

En ce qui concerne la compétence du Tribunal, le requérant réitère qu'il n'attaque pas la décision de levée de l'immunité en elle-même mais qu'il invoque la violation de ses droits contractuels et statutaires. La requête est donc parfaitement recevable.

Sur le fond, le requérant soutient que l'Organisation a violé son droit à la communication des pièces du dossier en refusant de lui fournir le dossier sur le signalement émanant des services de l'UNESCO alors même que l'assistante sociale en aurait reconnu l'existence. «L'obligation de loyauté, de transparence et de franchise que l'Organisation doit à ses agents» lui imposait de mener une enquête objective et impartiale préalablement à la levée de l'immunité et d'informer le requérant des tractations entre le Directeur général et les associations françaises à son sujet. Le Directeur général a, selon lui, violé le principe de l'indépendance de la fonction publique internationale en cédant, dans la précipitation, au chantage de l'avocat des associations. En ne suivant pas la voie diplomatique, il a violé une règle de procédure essentielle. Le requérant demande pourquoi, s'il n'existe pas de règle juridique contraignante en la matière, le Directeur général s'est cru obligé de préciser qu'il acceptait la demande «à titre exceptionnel» et d'inviter les autorités judiciaires à suivre, à l'avenir, la voie diplomatique habituelle. Il l'accuse d'avoir porté atteinte à sa dignité et à sa réputation et estime avoir démontré l'existence des faits illicites, du préjudice et du lien entre les deux. Il ajoute que le non-respect des promesses faites par le Directeur général, la diminution de ses fonctions et le comportement attentatoire à ses droits de la part de l'Organisation ont contribué au préjudice subi.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO soutient que la modification des responsabilités du requérant en février 1999 n'était que l'aboutissement d'un processus de réorganisation des services entamé en 1996 et qu'elle n'a eu aucune conséquence négative sur sa carrière.

Elle réitère que la requête est irrecevable et affirme qu'en levant l'immunité diplomatique de l'intéressé, le Directeur général n'a violé ni les droits contractuels de celui-ci ni le Statut du personnel.

Sur le fond, elle fait observer que l'indication selon laquelle le signalement émanait des services de l'UNESCO est une erreur qui a été reconnue par le parquet de Nanterre. En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le Directeur général aurait déclaré être disposé à lever l'immunité diplomatique du requérant, la défenderesse affirme, d'une part, que, selon la jurisprudence, les actes qui n'ont pas d'effet sur la situation d'un fonctionnaire -- telle une simple déclaration d'intention -- ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux et, d'autre part, que ce n'est pas là le problème puisque le requérant a toujours indiqué qu'il n'attaquait pas la décision de levée de son immunité diplomatique. Par ailleurs, cette décision n'a pas été prise sous la pression; la concomitance entre sa transmission au parquet et la réception de la lettre de l'avocat des associations n'est qu'une coïncidence. Enfin, le fait que le parquet n'ait pas présenté sa demande par la voie diplomatique n'est pas une cause de nullité de la décision du Directeur général : les privilèges et immunités étant accordés uniquement dans l'intérêt de l'Organisation, il revenait au chef du Secrétariat d'apprécier la situation en fonction de cet intérêt.

CONSIDÈRE :

1. Dans la requête qui est déférée devant le Tribunal de céans aux fins d'annulation de la décision du 16 janvier 2002 rejetant le recours interne du requérant, ce dernier demande réparation de l'entier préjudice subi du fait des conditions dans lesquelles a été prise la décision du Directeur général de lever son immunité diplomatique.

2. Le requérant soutient que la défenderesse a agi en violation de l'article VI, paragraphe 5, de l'Acte constitutif de l'UNESCO, des articles 1.1, 1.3 et 1.5 du Statut du personnel, du principe du contradictoire, de l'obligation d'informer et des droits de la défense, et qu'elle a porté atteinte à sa dignité et à sa réputation.

Il ajoute que la décision du Directeur général est entachée de détournement de pouvoir et de parti pris manifestes et qu'elle lui a causé un très grave tort matériel et moral.

Sur la recevabilité

3. Invoquant la jurisprudence du Tribunal de céans, et notamment les jugements 70 et 1543, la défenderesse conteste la compétence *ratione materiae* du Tribunal pour connaître d'un différend relatif au pouvoir d'appréciation du Directeur général en matière de levée d'immunité diplomatique.

Mais il y a lieu de relever qu'en l'espèce le requérant n'attaque pas, comme il l'avait précisé dans sa réclamation et l'a confirmé dans ses écritures devant le Tribunal, la décision de levée de son immunité diplomatique en elle-même. Il conteste plutôt les conditions dans lesquelles cette décision avait été prise, en violation, selon lui, de ses droits contractuels ou résultant de l'ensemble des principes généraux du droit que se doivent de respecter les organisations internationales.

Le Tribunal estime, dès lors que la jurisprudence invoquée par la défenderesse n'est pas applicable en l'espèce, que seul l'examen de l'affaire au fond permettra de savoir si les allégations du requérant sont fondées.

Sur le fond

4. Concernant la violation des dispositions de l'Acte constitutif de l'UNESCO et de celles du Statut du personnel, le requérant prétend que le Directeur général et d'autres membres du Secrétariat ont eu à son égard un comportement contraire à leurs obligations constitutionnelles et statutaires en fournissant à des personnes extérieures à l'Organisation des «signalements» concernant sa vie privée et en les encourageant à engager des poursuites pénales à son encontre, ce qui lui a causé un très grave préjudice.

Mais contrairement aux affirmations du requérant, qui certes ont pu résulter d'indices que celui-ci a pu déceler dans des faits portés à sa connaissance, aucune des pièces produites n'apporte la preuve irréfutable que le Directeur général a encouragé par «ses propos et ses tractations [...] des tiers extérieurs à l'Organisation [...] à engager des poursuites pénales à l'encontre du requérant». La pièce présentée par ce dernier à l'appui de ses allégations, en l'occurrence la télécopie du 6 janvier 1999, n'émane pas du Directeur général et ne fait que rapporter des propos prêtés à celui-ci et qui, du reste, ont été contestés par le directeur de son cabinet. Le fait que ces propos n'aient pas été démentis ne peut constituer la preuve qu'ils étaient bien ceux du Directeur général.

S'agissant des «signalements» qui auraient déterminé le parquet de Nanterre à engager des poursuites contre le requérant, il résulte de la télécopie du 25 février 1999, adressée au Directeur général de l'UNESCO par le substitut du Procureur de la République, que les «signalements» dont il était question «émanaient exclusivement» des deux associations françaises.

Le Tribunal n'a aucune raison de douter de cette affirmation d'un magistrat français.

5. En revanche, et sans qu'il soit besoin de s'attarder sur d'autres griefs qui semblent être dirigés contre la décision de levée de l'immunité diplomatique en elle-même dont le contrôle de l'opportunité lui échappe, le Tribunal estime fondés les griefs relatifs à la violation de l'obligation d'informer et au non-respect des dispositions en vigueur dans la procédure de levée de l'immunité du requérant.

En effet, il n'est pas contesté que l'élément déterminant dans la demande de levée de l'immunité diplomatique du requérant avait été la référence à un «signalement» attribué aux services de l'UNESCO -- même si par la suite le parquet de Nanterre avait reconnu son erreur -- et que ce fait n'avait pas été porté à la connaissance du requérant pour lui donner la possibilité d'identifier ses accusateurs et, au besoin, de s'expliquer en toute connaissance de cause devant ses supérieurs hiérarchiques sur des faits aussi graves que ceux dont il était accusé, et ce, avant que ne fût prise la décision de lever son immunité diplomatique dans des circonstances où le Directeur général aurait été à même de le faire.

En vertu du droit à l'information reconnu par la jurisprudence du Tribunal, notamment dans le jugement 1756,

l'Organisation, qui détenait une information aussi importante au sujet du requérant, avait l'obligation de la porter à sa connaissance.

6. Il résulte de ce qui précède que l'Organisation a violé le droit du requérant d'être informé et a porté atteinte à sa dignité et à sa réputation.

La décision du 16 janvier 2002 rejetant le recours de l'intéressé doit, dès lors, être annulée.

7. Le requérant demande l'octroi d'une réparation au titre des dommages matériels et moraux subis.

Le Tribunal estime que le requérant n'a pas subi de dommages matériels résultant directement des violations dont l'Organisation s'est rendue coupable. En effet, l'intéressé n'apporte pas la preuve de son allégation selon laquelle le Directeur général l'a privé d'une partie importante de ses responsabilités à titre de sanction du fait des accusations portées contre lui. Au surplus, le requérant est resté directeur et son engagement de durée définie a été prorogé jusqu'à l'âge statutaire de la retraite.

En revanche, le préjudice moral subi par le requérant est incontestable compte tenu des conditions dans lesquelles son immunité diplomatique a été levée.

Le Tribunal estime que ce préjudice pourra être réparé par l'octroi d'une somme de 5 000 euros.

8. Ayant obtenu partiellement gain de cause, le requérant a droit à 3 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation paiera au requérant la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice moral subi.
3. Elle lui versera 3 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE RONDÓN DE SANSÓ

Je regrette de devoir exprimer mon désaccord avec l'opinion majoritaire accueillant la présente requête.

Le requérant demande l'annulation de la décision du Directeur général du 16 janvier 2002 rejetant son recours et décidant ainsi de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'appel. L'intéressé demande en outre au Tribunal de céans d'ordonner la réparation de l'entier préjudice qu'il considère avoir subi et le paiement des dépens.

D'une part, en levant l'immunité diplomatique du requérant, le Directeur général de l'UNESCO n'a pas commis un fait illicite. Premièrement, comme l'a souligné la défenderesse, il appartenait au Directeur général d'apprécier s'il devait ou non donner une suite favorable à la demande de levée de l'immunité diplomatique au regard des dispositions de l'Accord de siège entre la France et l'UNESCO. Deuxièmement, comme l'a également souligné la défenderesse, d'après les articles 21 et 24 de l'Accord de siège, les privilèges et immunités prévus sont accordés à leurs bénéficiaires dans l'intérêt de l'Organisation et non pour leur assurer des avantages personnels, et le Directeur général doit consentir à la levée de ces immunités dans tous les cas où il estime que celles-ci gênent l'action de la justice. Troisièmement, j'estime, comme la défenderesse, que les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires internationaux le sont pour l'exercice de leurs fonctions et qu'ils ne s'étendent pas à tous les aspects de leur vie privée. Enfin, s'il est vrai que l'élément déterminant dans la demande de levée de l'immunité diplomatique du requérant avait été la référence à un «signalement» attribué aux services du secrétariat de l'UNESCO, il ne l'est pas moins que le substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande

instance de Nanterre avait reconnu qu'il s'agissait d'une erreur de sa part et que «les signalements émanaient exclusivement» de deux associations françaises. Et il n'y a pas de preuve que les services du secrétariat de l'UNESCO aient dénoncé le requérant aux autorités judiciaires françaises. Par conséquent, j'estime que le Directeur général de l'UNESCO n'a violé ni l'obligation d'informer qui lui incombe vis-à-vis du requérant ni les règles de la procédure de levée de l'immunité diplomatique.

D'autre part, le requérant n'a pas prouvé le préjudice qui lui aurait été causé par le Directeur général de l'UNESCO. Pour cela, j'estime que le Tribunal aurait dû appliquer en l'espèce la jurisprudence contenue dans le considérant 8 du jugement 1551 selon lequel, «pour qu'une demande de dommages-intérêts soit admise, un requérant doit prouver l'existence du préjudice dont il se plaint, ainsi que les faits illicites qui l'auraient provoqué».

A mon avis, le Tribunal aurait donc dû rejeter la requête.

Ainsi jugé, le 20 mai 2003, par M. Jean-François Egli, Juge présidant la séance, M Seydou Ba, Juge, et M^{me} Hildegard Rondón de Sansó, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

Jean-François Egli

Seydou Ba

Hildegard Rondón de Sansó

Catherine Comtet