

## QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2364

Le Tribunal administratif,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. T. B. le 9 septembre 2002, la réponse de l'Union du 9 juillet 2003, la réplique du requérant du 14 octobre et la duplique de l'UPU en date du 3 décembre 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. La carrière du requérant est retracée dans les jugements 1929 et 2251 qui portent respectivement sur les première et troisième requêtes formées par l'intéressé et ont été prononcés les 3 février 2000 et 16 juillet 2003. A la suite du jugement 1929, le requérant fut affecté à un poste de chef de projet de grade P.5.

Par un courrier électronique du 15 novembre 2001, le Directeur général demanda au réviseur interne de procéder, conformément à la Charte de révision interne, à un audit des frais afférents aux missions effectuées par le requérant en 2001. Un décompte de ces frais fut visé par le directeur des ressources humaines et le réviseur interne le 11 janvier 2002. Le 21 février, ce dernier communiqua au Directeur général un rapport préliminaire d'investigation dans lequel il évaluait les pertes subies par l'UPU à 17 396 francs suisses et recommandait de mandater un «investigateur externe» chargé de confirmer ou d'infirmer les faits reprochés au requérant.

Dans un courrier daté du 10 mars 2002, le Directeur général expliqua au requérant que le réviseur interne avait constaté son comportement agressif envers certains collaborateurs et identifié des «éléments susceptibles de constituer des actes de mauvaise administration (jours d'absence non justifiés, abus de règles relatives au remboursement de frais, indication de fausses dates dans les décomptes, violation de règles administratives relatives aux missions, jours d'absence et de repos, violation de règles relatives aux congés)». Le Directeur général considérait qu'une enquête plus poussée, au cours de laquelle le requérant serait entendu en présence du directeur des ressources humaines, était nécessaire. Il indiquait à l'intéressé que son audition, qui serait effectuée par le réviseur, devait permettre d'éclaircir la procédure suivie pour les missions qu'il avait effectuées à partir d'octobre 2000. Le Directeur général ajoutait que le requérant aurait la possibilité de «compléter ultérieurement [ses] réponses par écrit auprès du réviseur interne, de produire toutes preuves supplémentaires et d'identifier d'éventuels témoins, dans un délai de 10 jours dès [son] audition». Il précisait également que cette enquête serait confidentielle et que le requérant était «tenu» de ne pas en parler. Les auditions débutèrent le 21 mars 2002.

Le 9 avril, le requérant demanda au Directeur général de procéder à un réexamen portant sur l'«investigation concernant [ses] missions officielles» et la «décision» du 10 mars. Le Directeur général n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai qui lui était imparti, l'intéressé saisit le Comité paritaire de recours le 10 mai.

Le 14 ou le 15 mai, le réviseur interne rendit son rapport d'investigation dans lequel il constatait que le requérant avait commis plusieurs fautes et indiquait que, vu l'accumulation des cas de violation des règles et surtout leur caractère systématique, une «sanction disciplinaire correspondant à la gravité des faits constatés» s'imposait. Estimant que le requérant était dans «l'incapacité de servir l'UPU» et utilisait son «savoir faire considérable» dans le but de nuire à celle-ci, il recommandait sa révocation. Il ajoutait que, conformément au Statut du personnel du Bureau international de l'UPU, le Comité disciplinaire devait être saisi et proposait de suspendre l'intéressé de ses fonctions afin d'accélérer le traitement de son dossier et de permettre à ce comité de rendre son avis «dans la sérénité». Par une lettre datée du 16 mai, le Directeur général informa le requérant qu'il ordonnait l'ouverture d'une

procédure disciplinaire ainsi que sa suspension immédiate jusqu'au terme de cette procédure, sans diminution de traitement.

Dans son rapport daté du 17 mai, le Comité paritaire de recours indiqua que le recours était irrecevable du fait qu'il n'était pas dirigé contre une «décision administrative concernant le requérant», le courrier du 10 mars constituant d'après lui une communication informant ce dernier qu'une enquête allait être menée par le réviseur interne. Par une lettre du 23 juillet 2002, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général confirma au requérant que son recours du 10 mai était irrecevable.

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

B. Le requérant s'applique à démontrer que le courrier du 10 mars 2002 constituait bien une décision pouvant être attaquée par voie de recours interne et que sa requête est donc recevable.

Sur le fond, il prétend que le Directeur général n'a pas respecté les dispositions réglementaires en vigueur en décidant d'ouvrir le 10 mars 2002 une seconde enquête administrative faisant suite à l'enquête, qu'il qualifie de «secrète», qui avait été ouverte contre lui le 15 novembre 2001. En effet, étant donné les résultats de cette enquête et les dispositions de l'annexe à la communication de service n° 83/1996 intitulée : «Cadre d'intervention de l'Audit interne», le Directeur général n'avait d'autre choix, selon le requérant, que d'entamer une procédure disciplinaire. Or, contre toute attente, il a décidé de confier une seconde enquête au réviseur interne afin de permettre l'élaboration d'un dossier d'accusation correspondant à ses attentes. Le Directeur général aurait ainsi commis un détournement de pouvoir dans le but d'éviter la mise en œuvre d'une enquête impartiale et véritablement contradictoire.

Le requérant fait valoir que le Directeur général l'a empêché de connaître ses droits et obligations en ne respectant pas le devoir que lui faisait la communication de service susmentionnée, dont les dispositions seraient seules applicables en l'espèce, de mettre en place un dispositif assurant un traitement équitable des fonctionnaires en cas d'enquête administrative. Pour tenter de justifier l'ouverture de la seconde enquête administrative, le Directeur général l'aurait accusé de ne pas avoir respecté les dispositions réglementaires applicables et aurait de ce fait formulé à son encontre un «jugement a priori».

Par ailleurs, le requérant accuse le Directeur général d'avoir commis d'autres détournements de pouvoir en fixant des règles applicables à l'enquête administrative, parmi lesquelles se trouve l'exigence de confidentialité, qui ne reposent sur aucune disposition réglementaire valablement opposable au personnel de l'UPU mais ont eu pour effet de l'empêcher de produire des preuves. Ainsi, aux yeux du requérant, le Directeur général a mandaté les deux seuls agents — le réviseur interne et le directeur des ressources humaines — qui ne pouvaient mener cette enquête du fait de leur implication dans l'enquête secrète. Il lui aurait également imposé à tort la charge de la preuve, enfreignant de ce fait les règles en vigueur au sein de la fonction publique internationale.

Le requérant considère que les enquêteurs ont commis des détournements de pouvoir, cautionnés par le Directeur général, en refusant de lui communiquer les charges précises retenues à son encontre, une copie des pièces étayant les accusations portées contre lui et les dispositions réglementaires qu'ils entendaient invoquer «pour imposer leurs propres règles de procédure». De même, le requérant dénonce le fait que les enquêteurs se soient opposés à ce que le témoin qu'il avait choisi soit présent au cours de la procédure d'enquête.

En conclusion, le requérant soutient que le Directeur général a personnellement «initié, planifié, organisé, supervisé et contrôlé l'enquête administrative à titre de mesure de repréailles» en vue de l'éliminer, et qu'il a fait fi des «directives» fixées par le Tribunal de céans puisqu'il a déjà été sanctionné par celui-ci dans le jugement 1929 pour des agissements similaires. Il estime qu'il convient de prendre des mesures «dissuasives» pour le décourager de toute «velléité de récidive».

Le requérant réclame l'annulation de la décision du 10 mars 2002 ainsi que de la Charte de révision interne. Il demande également au Tribunal de reconnaître que ses moyens sont fondés et réclame 330 000 francs suisses à titre de réparation. Il sollicite enfin 15 000 francs de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable dans la mesure où le courrier du 10 mars 2002 ne constitue pas une décision faisant grief. Invoquant le jugement 1929, elle relève que le requérant n'a

pas d'intérêt juridique au prononcé de constatations de droit dès lors qu'il a la possibilité d'obtenir un jugement en annulation ou en condamnation. D'après elle, l'intéressé a également étendu devant le Tribunal de céans la portée de ses conclusions puisqu'il sollicite désormais l'annulation de la Charte de révision interne et a modifié le montant des dommages intérêts qu'il demande.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'UPU répond sur le fond. Elle fait valoir que, compte tenu de la finalité de la procédure d'enquête, le requérant ne pouvait bénéficier dans ce cadre des mêmes droits que lors de la procédure disciplinaire. En l'espèce, la procédure d'enquête ne s'est pas substituée à la procédure disciplinaire pour dénier les droits de l'intéressé mais elle en constituait un préliminaire nécessaire destiné à établir les faits pertinents. Le Directeur général n'a donc pas commis de détournement de pouvoir en demandant au requérant de participer à une audition et de produire des pièces justificatives. Or, selon la défenderesse, ce dernier a refusé de participer à l'enquête, et ce, dans le seul but de retarder l'ouverture de la procédure disciplinaire. L'UPU précise que, dans la mesure où elle avait des raisons suffisantes de douter de la valeur des pièces produites par le requérant, il incombait à ce dernier de produire les pièces requises, ce qu'il a refusé de faire, celles-ci étant de nature à le compromettre.

La défenderesse explique que seul le réviseur a été désigné pour mener l'enquête; le directeur des ressources humaines devait simplement assister aux auditions. A ses yeux, ces deux fonctionnaires ne sauraient être accusés d'avoir fait preuve de parti pris. La compétence du réviseur interne résultait de la communication de service n° 83/1996 et de la Charte de révision interne. Ce dernier a agi dans le cadre de ses attributions, conformément aux exigences réglementaires et à l'intérêt général, et n'a pas commis de détournement de pouvoir.

Par ailleurs, l'UPU soutient que le réviseur n'a pas «inventé» de règles. Il a utilisé comme guide un manuel, qui est un document interne contenant «l'expression pratique des principes de la procédure inquisitive», et en a informé le requérant. Conformément au principe énoncé dans la Charte de révision interne, l'enquête devait être confidentielle. Cette exigence de confidentialité constituait en outre un acte de bonne administration répondant à l'intérêt général. Si le requérant n'a pas reçu copie des pièces pertinentes pendant l'enquête, c'est parce que le rapport d'enquête était lui aussi confidentiel. L'UPU précise à cet égard que les pièces constituant les éléments de preuve étaient essentiellement des pièces établies ou communiquées par le requérant lui-même. D'après elle, la liste des fautes reprochées à l'intéressé contenue dans le courrier du 10 mars 2002 était suffisamment précise pour permettre à ce dernier de se rendre compte de la gravité des actes qu'il avait commis.

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

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que les moyens d'irrecevabilité avancés par l'UPU ne résistent pas à un examen sérieux et mettent en évidence sa volonté de se soustraire à toute «confrontation loyale devant une instance impartiale et neutre».

Sur le fond, il prétend qu'en ouvrant la seconde enquête administrative, le Directeur général a fait en sorte de le priver de ses droits et d'empêcher le Comité disciplinaire, qui était susceptible de faire preuve d'objectivité et d'impartialité, de procéder à l'établissement des faits pertinents. Il accuse la défenderesse d'avoir «sélectionné [d]es «témoins» convenant à ses objectifs», auprès de services de sécurité de compagnies aériennes par exemple, et de les avoir entendus à son insu. D'après lui, le réviseur interne a «inventé» des règles en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Directeur général et a fait intentionnellement de fausses déclarations. En vertu de la Charte de révision interne, seul le réviseur était soumis à l'obligation de confidentialité. Or l'UPU aurait fait un «usage strictement tactique» de cette exigence, ce qui confirmerait que l'enquête a été diligentée à titre de mesure de représailles. Le requérant considère que les «agissements frauduleux [de l'UPU] constituent la trame constante et durable des manœuvres coordonnées par le Directeur général» en vue de l'éliminer.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position. Elle précise qu'en vertu de la Charte de révision interne le requérant devait «s'abstenir de toute intervention» en dehors du cadre de l'enquête. Par ailleurs, une enquête n'aboutissant pas nécessairement à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, il est dans l'intérêt du fonctionnaire qu'elle soit menée de manière confidentielle et tel était le sens du courrier du 10 mars 2002 adressé au requérant. L'UPU considère qu'il n'en demeurerait pas moins qu'elle devait administrer toute preuve pertinente,

ce qui impliquait pour elle de recueillir des témoignages, même en dehors du cercle de son personnel. Elle rappelle que la portée du droit d'être entendu est plus limitée dans le cadre d'une investigation du réviseur interne car celle-ci se termine par un rapport, à la différence d'une procédure disciplinaire qui peut conduire à l'adoption d'une décision faisant grief. Au demeurant, le requérant a eu le droit d'être entendu dans le cadre de la procédure disciplinaire.

## CONSIDÈRE :

1. Devant le Tribunal de céans, le requérant sollicite l'annulation de la «décision», datée du 10 mars 2002, d'ouvrir une enquête administrative à son encontre. Dénonçant plusieurs irrégularités de procédure, il demande également au Tribunal de prononcer diverses constatations de droit et réclame de multiples compensations financières.

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

2. Même s'il ne réclame l'annulation que de la «décision» du 10 mars 2002, le requérant invoque des faits postérieurs à celle-ci et ajoute dans sa réplique que, la décision définitive étant datée du 23 juillet 2002, «tous les griefs allégués jusqu'à cette date peuvent valablement être soulevés» dans le cadre de sa requête. En outre, l'intéressé formule devant le Tribunal une conclusion, tendant à l'annulation de la Charte de révision interne, qu'il n'avait pas présentée devant le Comité paritaire de recours.

En ce qui concerne les conclusions fondées sur des faits postérieurs au 10 mars 2002 et invoqués comme motifs de recours, les voies de recours internes n'ont pas été épuisées (article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal), de sorte qu'elles sont irrecevables. Il en va de même pour les conclusions qui n'ont pas été présentées au cours de la procédure interne.

En outre, pour juger de la validité d'une décision ou d'une mesure, il ne saurait être question de se fonder sur des faits postérieurs à celle-ci.

En l'espèce, les faits postérieurs à la «décision» du 10 mars 2002 ne sauraient donc être examinés et il convient de s'en tenir à la situation à cette date.

3. Le 10 mars 2002, le requérant a été informé qu'une enquête administrative, préalable à une éventuelle procédure disciplinaire, allait être ouverte à son encontre. Une telle enquête, qui est assimilable — en matière pénale — à l'enquête préalable à l'ouverture éventuelle d'une procédure pénale, n'a pas pour but de recueillir des preuves utilisables à l'encontre de l'intéressé mais de renseigner l'autorité compétente sur la question de savoir s'il existe des charges suffisantes pour ouvrir une procédure disciplinaire. Le caractère contradictoire de celle-ci étant garanti, l'autorité ne pourra pas se fonder, à l'égard de l'intéressé, sur des éléments recueillis en dehors d'une procédure contradictoire régulière, telle qu'elle est exigée par une jurisprudence constante, et l'intéressé pourra s'opposer à toute mesure qui ne répondrait pas à cette exigence.

4. Dès lors qu'elle n'a aucun effet sur la situation juridique du requérant, que ce soit sous la forme d'une modification de son statut ou simplement d'une constatation à ce sujet, la mesure du 10 mars 2002 ne constitue pas une «décision administrative» concernant l'intéressé.

Aussi est-ce à juste titre que le Directeur général, suivant l'avis du Comité paritaire de recours, a déclaré irrecevable le recours interne du requérant.

En revanche, l'ouverture d'une procédure disciplinaire est une décision faisant grief au fonctionnaire, l'exposant à une mesure disciplinaire et lui conférant des droits de procédure spécifiques. Le fonctionnaire n'est pas à la merci d'un acte arbitraire de l'administration car, s'il était atteint dans ses intérêts légitimes, il lui serait toujours loisible de présenter une réclamation.

A supposer que les griefs de l'intéressé soient fondés, la procédure disciplinaire qui a été engagée ultérieurement lui a offert la possibilité de les faire valoir en demandant le plein respect de ses droits. Au demeurant, il pouvait contester une éventuelle sanction devant le Tribunal. La mesure contestée n'a par conséquent pas lésé le requérant.

5. Les conclusions à fin d'annulation sont donc dénuées de fondement et doivent être rejetées. Il en va de

même des conclusions en constatation de droit qui n'apparaissent en réalité que comme des motifs à l'appui des conclusions à fin d'annulation.

Les conclusions pécuniaires du requérant sont l'accessoire de ses conclusions principales et doivent subir le même sort.

6. La défenderesse demande qu'exceptionnellement les dépens de l'instance soient mis à la charge du requérant. A cet égard, elle fait valoir que les multiples procédures engagées par ce dernier sont abusives dans la mesure où elles ne visent qu'à nuire à l'Union et à en paralyser le bon fonctionnement.

Compte tenu des circonstances, le Tribunal n'estime pas devoir accueillir cette conclusion.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

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

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

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

Michel Gentot

Jean François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet