

101^e session

Jugement n° 2536

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^{me} E. S. M. S. le 16 février 2005, la réponse de l'UNESCO du 8 juin, la réplique de la requérante datée du 4 juillet et la duplique de l'Organisation du 14 octobre 2005;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante suédoise née en 1943, est entrée au service de l'UNESCO en 1972, au titre d'un engagement temporaire comme commis au Bureau du contrôleur financier (BOC), à la Division du contrôle des dépenses. Elle a par la suite bénéficié de plusieurs autres contrats et de promotions, obtenant en 1975 un engagement de durée indéterminée et, en 1993, la classe P-4. Au moment des faits, elle exerçait les fonctions de chef d'unité au Programme des Bons de l'UNESCO à la Division du contrôleur financier (DCO, qui avait remplacé le BOC) et, ayant atteint l'âge statutaire de la retraite, elle a quitté l'Organisation le 28 février 2003.

Le 17 octobre 2002, la requérante avait saisi le Directeur général d'un dossier contenant des accusations graves de fautes qui auraient été commises par le contrôleur financier et le trésorier dans le cadre de la gestion du Programme des Bons. Outre les prétendues violations se rapportant à la gestion même du programme en question, certaines allégations de l'intéressée concernaient notamment l'établissement de ses notes professionnelles, le harcèlement moral qu'elle aurait subi depuis trois ans et la violation d'engagements qui auraient été pris à son égard de la promouvoir à la classe P-5. Par un mémorandum du 22 octobre 2002, elle a été informée que le dossier avait été transmis au Directeur général adjoint.

Par un courriel du 6 janvier 2003, le contrôleur financier a informé la requérante de sa décision d'affecter une autre fonctionnaire, de classe P-5, au Programme des Bons pour l'assister dans ses tâches en vue de son départ à la retraite prévu pour le 28 février 2003. Il s'ensuivit un échange de correspondance entre la requérante et l'administration et, par un mémorandum du 18 janvier 2003, l'intéressée a été informée que l'assistant exécutif du Directeur général adjoint avait à son tour transmis le dossier à l'Office du contrôle interne pour examen et recommandations au Directeur général. En ce qui concerne sa situation administrative, il lui était notamment rappelé que sa promotion à la classe P-5 devait être approuvée par ses supérieurs hiérarchiques.

Le 22 janvier 2003, la requérante a présenté une réclamation au sens de l'alinéa a) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel. N'ayant pas reçu de réponse dans le délai réglementaire, elle a adressé un avis d'appel à la secrétaire du Conseil d'appel conformément à l'alinéa c) du paragraphe 7 de ses Statuts, suivi d'une requête détaillée en date du 10 mars 2003.

Dans son rapport du 13 décembre 2004, le Conseil a estimé notamment, à l'exception de l'un de ses membres, que ni le courriel du 6 janvier 2003 ni le mémorandum du 18 janvier 2003 n'avaient notifié à la requérante une quelconque décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 5 des Statuts du Conseil d'appel. Par conséquent, il a

recommandé, à la majorité de ses membres, le rejet du recours. Le Directeur général ayant accepté cette recommandation, la requérante en fut informée par une lettre du 27 janvier 2005 qui constitue la décision attaquée.

B. Dans sa requête, la requérante se plaint de la longueur de la procédure devant le Conseil d'appel. Elle estime que la notion de «délai raisonnable» fixée par la jurisprudence du Tribunal de céans n'a pas été respectée.

Elle accuse ses deux supérieurs hiérarchiques, M^{me} N., qui cumule les fonctions, selon elle incompatibles, de trésorier, contrôleur financier adjoint et chef du Programme des Bons, et M. W., contrôleur financier, d'avoir détourné entre 1990 et 2001 la somme de 2,16 millions de dollars des Etats-Unis d'Amérique au détriment des pays pauvres ou les plus pauvres du monde qui financent le Programme des Bons de l'UNESCO. Selon elle, les agissements de ces fonctionnaires, loin de résulter de «problèmes de management» comme cela a été prétendu au cours de la procédure interne, constituent des «délits de faux bilans, de comptabilité non sincère et non véritable et d'emplois fictifs» commis en violation tant de la réglementation en vigueur au sein de l'UNESCO que de la Charte des Nations Unies. Elle expose une série de ce qu'elle considère comme des preuves de ses allégations et fait valoir notamment que les chiffres qu'elle avance n'ont jamais été contestés par l'Organisation.

Aux yeux de la requérante, les agissements qu'elle dénonce ont été rendus possibles par le non-respect du principe de séparation des pouvoirs entre gestion et contrôle. En effet, depuis que le Programme des Bons est affecté à la Division du contrôleur financier, celle-ci est juge et partie et principal bénéficiaire des irrégularités dénoncées, ce qui est contraire audit principe.

La requérante considère que les détournements en question ont fait trois types de victimes : tout d'abord, les pays pauvres qui financent le Programme des Bons; ensuite, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui voit son immense travail pour le Programme des Bons détourné de son objectif et utilisé

pour financer illégalement les comptables, agents de trésorerie et surnuméraires de l'UNESCO; et, enfin, elle-même qui a fait l'objet d'un harcèlement pour avoir, conformément aux Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, dénoncé ces agissements.

La requérante affirme que, par mesure de rétorsion, elle a été privée de notes professionnelles de 1999 à 2003, et ce, en violation des Statut et Règlement du personnel de l'Organisation.

Elle soutient que c'est également pour la punir que la promesse qui lui avait été faite par l'ancien contrôleur financier, tant verbalement que dans une note non signée, de la promouvoir à la classe P-5 n'a pas été tenue par son successeur.

La requérante affirme enfin avoir vécu pendant quatre ans un véritable «enfer professionnel» qui lui a causé un grand tort moral.

Elle demande au Tribunal :

- «– de déclarer sa requête recevable
- de lui donner acte de son désistement concernant la prolongation de 2 ans de son contrat initialement envisagée et d'arrêter ses droits et obligations au 1^{er} mars 2003 date de son départ en retraite
- de dire que l'article 1.5 du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO relatif au devoir de réserve ne peut être invoqué pour couvrir les crimes et délits condamnés par les lois nationales, dans le respect de l'article 40 des nouvelles "Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux" et du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies
- de dire que conformément à l'article 6 des "Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux" (article 7 des nouvelles Normes), l'article 1.5 du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO ne saurait être utilisé pour faire obstacle au devoir de loyalisme découlant des articles ci-dessus et de [lui] donner [...] l'autorisation d'informer le PNUD des préjudices subis du fait des agissements illégaux de l'UNESCO
- de [lui] donner en conséquence [...], par dérogation aux dispositions de l'article 1.5 du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO l'autorisation d'informer les victimes des agissements illégaux relevés dans la présente affaire et des préjudices et dommages que leur ont causés les pratiques illégales de l'UNESCO

- de condamner l'UNESCO au versement d'une indemnité de dommages et intérêts de 6 000 dollars pour refus d'établissement [de ses] notes professionnelles [...], pendant 4 ans, de 1999 à 2003
- de [la] promouvoir [...], dans le respect de la promesse verbale faite, à la classe P-5 à compter du 1^{er} juillet 1999, avec la reconstitution de carrière qui en découle
- d[*e* lui] accorder [...] une indemnité de dommages et intérêts de 20 000 dollars pour tort moral
- d[*e* lui] accorder [...] une indemnité de 5 000 dollars compte tenu de la durée anormale et "non raisonnable" de la procédure devant le Conseil d'appel dans cette affaire
- d[*e* lui] accorder [...] une indemnité de 2 000 dollars au titre des dépens
- d[*e* lui] accorder [...] les intérêts légaux sur les sommes éventuellement versées».

C. Dans sa réponse, l'UNESCO soutient que la requête est irrecevable faute de décision administrative attaquable : le courriel du 6 janvier 2003 se bornait à informer la requérante de l'affectation temporaire d'un fonctionnaire de classe P-5 au Programme des Bons dans la perspective de son départ imminent à la retraite; le mémorandum du 18 janvier 2003 se limitait à l'informer de la suite donnée au dossier dudit programme et à lui apporter des éclaircissements quant à sa situation administrative.

Sur le fond, à titre subsidiaire, la défenderesse fait valoir, en ce qui concerne le prétendu non-respect du principe de séparation des pouvoirs entre gestion et contrôle, que le Directeur général étant le chef du Secrétariat, il est le seul à décider de la structure de ce secrétariat et de confier, à l'un quelconque des fonctionnaires ou services qu'il estime compétent, toute fonction ou responsabilité. En outre, l'UNESCO n'est assujettie à aucune législation extérieure.

L'Organisation souligne qu'en vertu de l'article 1.5 du Statut du personnel les fonctionnaires sont tenus à une obligation de réserve et que, le Directeur général étant le chef du Secrétariat, toute demande se rapportant aux dispositions des Statut et Règlement du personnel doit être adressée à lui et à lui seul.

S'agissant des notes professionnelles de la requérante, la défenderesse explique que, s'il est vrai que les services de l'intéressée n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation pendant quelque temps, il n'en demeure pas moins vrai que, depuis la date de son dernier rapport de notation, elle avait reçu tous les ans, et ce, pendant la période considérée, une augmentation de traitement en vertu de l'alinéa a) de la disposition 103.4 du Règlement du personnel et que le point 2440 du Manuel administratif considère l'augmentation de traitement comme une note professionnelle.

En ce qui concerne la prétendue promesse de promotion, l'UNESCO fait valoir que la requérante se fonde sur un simple projet de note qui n'a jamais été transmis à son destinataire, le directeur du Bureau du personnel. Il s'agissait de propositions du contrôleur financier concernant la réorganisation du Bureau du contrôleur qui était envisagée, et non pas d'une promesse faite à la requérante ni d'une décision administrative destinée à être notifiée à cette dernière. Il s'ensuit que le document en question ne peut être considéré au regard de la jurisprudence du Tribunal comme une promesse de l'administration de nature à produire des effets juridiques. Quant à la prétendue promesse verbale, il appartient à la requérante d'en fournir la preuve.

D. Dans sa réplique, la requérante conteste que sa requête soit irrecevable car tant celle-ci que le recours devant le Conseil d'appel ont été déposés dans le respect de toutes les obligations qui étaient les siennes.

La requérante soutient que la thèse de l'UNESCO selon laquelle ni les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ni la Charte des Nations Unies ne priment sur l'article 1.5 du Statut du personnel est contraire au principe de la hiérarchie des normes et revient à conférer au Directeur général un pouvoir absolu.

Elle dénonce la confusion que fait selon elle l'UNESCO entre les dispositions régissant les notes professionnelles et celles relatives aux augmentations de traitement.

Elle soutient que le projet de note constitue un «commencement de preuve par écrit» de la promesse qui lui a été faite de la promouvoir à la classe P-5 et souligne qu'en matière de promesse verbale il ne peut y avoir de preuve «absolue».

La requérante maintient qu'elle a subi un tort moral car, selon elle, il existe un lien direct de cause à effet entre la dénonciation des détournements de fonds et le préjudice qu'elle a subi.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO explique, en ce qui concerne le recours de la requérante devant le Conseil d'appel, que l'intéressée ayant choisi de présenter une réplique, cela a eu pour conséquence de prolonger les délais dans lesquels une audience du Conseil aurait pu être organisée puisque l'administration devait à son tour présenter une duplique. En outre, le refus de la requérante de fournir une version électronique de ses écritures n'avait pas permis au service de la traduction d'assurer à temps la traduction de tous les documents contenus dans son volumineux dossier.

Elle s'applique à réfuter les éléments de preuve présentés par la requérante à l'appui de la prétendue promesse de promotion, qu'elle qualifie de pures allégations.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, entrée au service de l'UNESCO en 1972 au titre d'un engagement temporaire, a bénéficié par la suite d'un engagement de durée définie converti le 1^{er} septembre 1975 en engagement de durée indéterminée.

Atteinte par la limite d'âge statutaire, elle a quitté son poste le 28 février 2003. Elle exerçait alors les fonctions de chef d'unité, de classe P-4, au Programme des Bons de l'UNESCO à la Division du contrôleur financier.

2. Le 17 octobre 2002, elle avait saisi le Directeur général d'un dossier pour dénoncer des détournements de fonds et des fautes qui auraient été commis par ses supérieurs hiérarchiques, en

l'occurrence le contrôleur financier et le trésorier, dans le cadre du Programme des Bons de l'UNESCO, au détriment des pays pauvres ou les plus pauvres.

Dans son mémoire de requête, elle déclare qu'il s'agissait également de leur «attitude illégale et immorale, contraire à l'article 6 des "Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux" [...], visant à détourner l'immense travail gratuit fait par le PNUD [...] pour le Programme des Bons UNESCO, programme d'aide au développement éducatif, culturel et scientifique des pays pauvres ou en développement, pour financer illégalement des postes de comptable, d'agent de trésorerie, et de surnuméraire relevant des services de comptabilité et de trésorerie de l'UNESCO (DCO)».

Elle se plaignait dans le même dossier de la violation d'une promesse verbale de promotion à la classe P-5 qui lui aurait été faite à la fin de l'année 1998 par le contrôleur financier de l'époque, du refus pendant quatre ans d'établir ses notes professionnelles en violation de la disposition 104.11 *bis* du Règlement du personnel, ainsi que de l'absence de réponse à sa contestation formée le 21 juin 1999 concernant ses notes professionnelles pour la période 1997-1999.

Elle dénonçait enfin le harcèlement moral qu'elle aurait subi depuis trois ans.

Par un mémorandum du 22 octobre 2002, elle a été informée que le dossier qu'elle avait soumis au Directeur général avait été transmis au Directeur général adjoint.

Le 6 janvier 2003, le contrôleur financier a fait part à la requérante, dans un courriel, de sa décision d'affecter une autre fonctionnaire de classe P-5 au Programme des Bons pour l'assister dans ses tâches compte tenu de son départ à la retraite prévu pour le 28 février 2003.

Après un échange de correspondance, la requérante a été informée, le 18 janvier 2003, par l'assistant exécutif du Directeur général adjoint que le dossier avait été transmis à l'Office du contrôle interne pour examen et recommandations au Directeur général. Concernant sa situation administrative, l'Organisation indique qu'il lui

avait alors été rappelé que sa promotion à la classe P-5 devait être approuvée par ses supérieurs hiérarchiques et qu'une prolongation d'engagement au-delà de l'âge de la retraite ne pouvait être accordée par le Directeur général qu'à titre exceptionnel.

Le 22 janvier 2003, la requérante a présenté une réclamation au sens de l'alinéa a) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel. N'ayant pas reçu de réponse dans le délai réglementaire, elle a adressé un avis d'appel à la secrétaire du Conseil d'appel et lui a fait parvenir sa requête détaillée le 10 mars 2003.

Dans un rapport émis le 13 décembre 2004, le Conseil d'appel a estimé, à la majorité de ses membres, que ni le courriel du 6 janvier 2003 ni le mémorandum du 18 janvier 2003 n'avaient notifié à la requérante une quelconque décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 5 des Statuts du Conseil d'appel, et concluait notamment que le projet de note de 1998 de l'ancien contrôleur financier ne constituait ni une promesse ni une décision administrative définitive de nature à créer des effets juridiques, conformément aux Statut et Règlement du personnel. Il recommandait en conséquence le rejet du recours.

Par une lettre du 27 janvier 2005, qui constitue la décision attaquée, la requérante a été informée que le Directeur général avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel.

3. Les conclusions de la requérante sont reproduites sous B ci-dessus.

4. La défenderesse soutient que la requête est irrecevable au motif qu'il n'y aurait pas de décision administrative attaquable. En effet, selon elle, ni le courriel du 6 janvier 2003 ni le mémorandum du 18 janvier 2003 n'avaient notifié une décision à l'intéressée. La première correspondance se bornait, précise-t-elle, à l'informer de l'affectation temporaire d'une fonctionnaire de classe P-5 au Programme des Bons de l'UNESCO. La seconde, quant à elle, se bornait à l'informer de la suite donnée au dossier relatif à la gestion

dudit programme et à lui apporter des éclaircissements quant à sa situation administrative.

5. L'alinéa a) du paragraphe 5 des Statuts du Conseil d'appel dispose :

«Le Conseil d'appel examine les recours contre une décision administrative ou contre toute mesure disciplinaire qu'un membre du personnel prétend contraire, soit quant au fond, soit quant à la forme, aux clauses de son contrat, ou à toute disposition pertinente du Statut ou du Règlement du personnel.»

Le Tribunal relève que la réclamation introduite par la requérante le 22 janvier 2003 portait sur «la décision du contrôleur financier, Monsieur W[...], du 6 janvier 2003 et sur les décisions contenues dans le mémo du 18 janvier 2003 de Monsieur K[...] qui confirme [l']entretien [que la requérante a eu avec M. K. le] 17 janvier 2003». A la lecture de ces correspondances des 6 et 18 janvier 2003, le Tribunal constate, comme l'avait déjà fait le Conseil d'appel, que celles-ci n'avaient notifié à la requérante aucune décision administrative susceptible d'un recours en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 5 des Statuts du Conseil d'appel, cité ci-dessus. Il y a lieu, dès lors, de déclarer la requête irrecevable en ce qu'elle est consécutive à un recours interne lui-même irrecevable. Le fait que le Conseil d'appel ait abordé à la fois la question de l'incompétence ou de l'irrecevabilité et le débat au fond ne rend pas irrecevable l'objection opposée par la défenderesse, contrairement à ce qu'affirme la requérante.

La requête étant irrecevable, il n'y a pas lieu d'ordonner l'audition de témoins.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 mai 2006, par M. James K. Hugessen, Vice-Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2006.

JAMES K. HUGESSEN
SEYDOU BA
CLAUDE ROUILLER

CATHERINE COMTET