

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire O'SULLIVAN (No 2)

Jugement No 1023

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), formée par M. Stephen Denis Richard O'Sullivan le 14 octobre 1989, la réponse d'Interpol datée du 8 novembre, la réplique du requérant du 3 décembre 1989 et la duplique d'Interpol en date du 19 février 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 23 et 52.3 du Statut du personnel et l'article 103.3 et l'annexe VII du Règlement du personnel d'Interpol;

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 a été au service de l'Organisation internationale de police criminelle, en tant que traducteur puis réviseur, du 4 février 1980 au 16 juin 1989, date à laquelle il a été licencié, suite au transfert du siège de l'Organisation de Saint-Cloud à Lyon.

Le 19 septembre 1988, une note du Secrétaire général intitulée "Restructuration de la section linguistique" lui fut adressée, de même qu'à tous les autres réviseurs des sections linguistiques. Cette note annonçait que, désormais, un seul poste de réviseur par section linguistique serait nécessaire et qu'un concours serait organisé après le transfert de l'Organisation afin de le pourvoir. Les réviseurs qui n'auraient pas été retenus à l'issue du concours se verraient offrir un poste de traducteur. Le requérant a accusé réception de la note le 17 octobre 1988. Constatant qu'il ne s'agissait que d'un projet, il s'est borné à réserver l'ensemble de ses droits, y compris celui de faire recours contre toute décision qui lui ferait grief lors de l'exécution du projet, et a pris acte de la promesse d'offre d'un poste de traducteur.

Conformément à l'article 2, alinéa 3, de la section 2 de l'annexe VII du Règlement du personnel, il fit l'objet d'une décision individuelle en date du 12 octobre 1988 supprimant son poste à compter du 19 juin 1989 et créant un poste identique qui lui était offert à Lyon. La décision contenait les dispositions suivantes : un délai de réflexion jusqu'au 18 décembre 1988 lui était accordé; s'il refusait d'être muté, il serait mis fin à son engagement et un préavis de cessation des fonctions de six mois, commençant à courir le jour suivant la date d'expiration du délai de réflexion et expirant à la date à laquelle son poste était supprimé, lui serait applicable; dans l'hypothèse où, après avoir accepté le poste à Lyon, il reviendrait sur son consentement, aux termes de l'article 2, alinéa 6, de la section 2 de l'annexe VII du Règlement du personnel, il ne perdrait pas le bénéfice du "préavis de cessation des fonctions qui, éventuellement, resterait à courir ... s'il n'avait pas initialement accepté sa mutation". Dans la rubrique "Motifs", il était indiqué, notamment, qu'en vertu des articles 1 et 2, alinéa 1, de la section 2 de l'annexe VII, il avait un droit acquis à son lieu de travail à Saint-Cloud et que la durée de son préavis résultait de l'article 5 de la section 1 de la même annexe, ainsi que de la note de service du 11 décembre 1974. Cet article prévoit que les fonctionnaires entrés en fonctions, comme le requérant, avant la date d'entrée en vigueur du Statut et du Règlement du personnel conservent le préavis de cessation des fonctions qui leur est applicable en vertu, soit des termes de leur acte d'engagement, soit des notes de service édictées avant cette date. La note de service de 1974 porte le délai de préavis de trois à six mois pour les fonctionnaires ayant plus de cinq ans d'ancienneté.

Le requérant soumit, en date du 6 novembre 1988, une demande de réexamen de la décision du 12 octobre 1988, au motif que si, après avoir donné son accord à sa mutation, il revenait sur son acceptation, en violation de ses droits acquis, le préavis qui lui serait accordé ne serait pas égal à six mois mais à la durée du préavis qui resterait à courir s'il n'avait pas initialement accepté sa mutation, et sans renoncer à son droit de faire recours contre toute décision ultérieure qui lui ferait grief. Par lettre du 8 décembre 1988, le requérant communiqua au Secrétaire général son acceptation du transfert, sous réserve de tous ses droits. Le 8 février 1989, le Secrétaire général rejeta sa demande de réexamen comme irrecevable, la décision du 12 octobre ne lui faisant pas grief. Le requérant lui fit savoir, par lettre en date du 2 juin 1989, qu'il revenait sur son acceptation et qu'il faisait valoir son droit acquis à son lieu de

travail. Par décision du 5 juin 1989, les dispositions de la décision en date du 12 octobre 1988 lui furent appliquées. Le 8 juillet 1989, le requérant adressa au Secrétaire général une demande de réexamen de la décision du 5 juin, sollicitant en outre son consentement pour recourir directement devant le Tribunal. Celui-ci y consentit par décision en date du 18 juillet 1989.

B. Le requérant allègue que la décision contestée viole ses droits acquis. Il expose que la décision de revenir sur son consentement a été motivée par les menaces certaines qui pesaient sur le déroulement de sa carrière, en raison de la restructuration des services linguistiques. Une des conséquences de la suppression de son poste était son déclassement professionnel, ce qui était contraire à la promesse de création d'un poste identique à Lyon contenue dans la décision du 12 octobre 1988 et à l'article 52, alinéa 3, du Statut du personnel qui protège les droits acquis par les fonctionnaires avant l'entrée en vigueur du Statut. Il considère qu'il y a eu également violation de l'article 103, alinéa 3, du Règlement du personnel en ce sens que le préavis a été calculé, dans son cas, non pas à partir de la date de la notification de la décision de cessation des fonctions, mais à partir du lendemain de la date d'expiration du délai de réflexion. Cela revient, contrairement au principe de non-rétroactivité, à transformer ultérieurement la période écoulée entre la fin du délai de réflexion et la notification de sa décision de faire valoir son droit acquis à son lieu de travail en période de préavis de cessation des fonctions.

Le requérant reproche, en outre, à l'Organisation d'avoir adopté unilatéralement le Règlement du personnel et ses annexes : les représentants du personnel siégeant à la Commission consultative mixte sur le Statut et le Règlement du personnel avaient eu peu de temps pour examiner les textes.

En conclusion, le requérant demande au Tribunal de lui accorder : 1) une indemnité compensatrice de préavis de cessation des fonctions de cinq mois et demi de salaire brut de référence, avec intérêts à compter de la date de son licenciement; 2) 20.000 francs français, à titre de dépens.

C. Dans son mémoire en réponse, l'Organisation explique que l'acceptation, dans un premier temps, par le requérant de sa mutation à Lyon a annulé son droit acquis à son lieu de travail à Saint-Cloud. Par la suite, en revenant sur son consentement, le requérant a rompu unilatéralement son acte d'engagement, en causant un préjudice à l'Organisation qui a dû procéder tardivement à son remplacement. Pourtant, conformément à l'article 2, alinéa 6, de la section 2 de l'annexe VII du Règlement du personnel, il a bénéficié d'une faculté de repentir, qui constituait une faveur de l'Organisation. En effet, en application de cette disposition, lorsqu'un fonctionnaire revient sur son consentement à être muté, sa situation est remise en l'état où elle aurait été s'il avait refusé sa mutation dès l'expiration du délai de réflexion. En conséquence, il effectue la fin d'un préavis qui a débuté implicitement à la même date que celle à laquelle il aurait débuté s'il n'avait pas initialement accepté sa mutation.

Ainsi, le requérant n'a pas effectué un préavis réduit mais a terminé le préavis de cessation des fonctions de six mois qui aurait dû commencer à courir le lendemain de l'expiration du délai de réflexion. Son droit acquis à un préavis de cessation des fonctions de six mois n'a donc pas été violé. La procédure spécifique suivie en l'espèce déroge à l'article 103, alinéa 3, du Règlement du personnel, en raison de la situation exceptionnelle que constitue le transfert du siège de l'Organisation à Lyon.

La décision contestée ne viole pas non plus le principe de non-rétroactivité, puisqu'elle a été prise en application d'une disposition du Règlement du personnel, entré en vigueur bien avant que le requérant ne revienne sur son consentement à être muté. En ce qui concerne le projet de restructuration, l'Organisation doute qu'il ait été de nature à influencer sa décision. En effet, le requérant, après en avoir été informé en septembre 1988, n'a annoncé son refus d'être muté que dix-sept jours avant la date prévue de sa prise de fonctions à Lyon. D'ailleurs, à l'heure actuelle, le projet n'a toujours pas été concrétisé. L'Organisation estime, en outre, qu'elle peut être amenée, dans l'intérêt de son bon fonctionnement, à supprimer certains postes et serait encline à croire que l'annonce tardive faite par le requérant de son refus d'être muté s'explique surtout par le fait qu'il a retrouvé un emploi.

Enfin, l'Organisation conteste que le Règlement du personnel ait été adopté unilatéralement, les représentants du personnel ayant bien été consultés par l'intermédiaire de la Commission consultative mixte.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste point par point les arguments présentés par Interpol dans sa réponse. Il fait valoir notamment que l'acceptation de son transfert sous réserve de tous ses droits n'annulait pas son droit acquis à son lieu de travail à Saint-Cloud, qu'il a d'ailleurs continué à exercer jusqu'à sa date de cessation des fonctions, droit qui ne constituait, d'ailleurs, nullement une "faveur". Il fait remarquer que l'Organisation n'a jamais demandé d'éclaircissements sur les droits qu'il entendait réserver. Il nie être à l'origine de la rupture de son contrat

et avoir causé un préjudice à l'Organisation. Il prétend n'avoir pas reçu de décision de cessation des fonctions formelle, la décision du 12 octobre 1988 n'étant qu'une simple proposition, destinée de plus à entraîner la confusion, et discute de la date à partir de laquelle devait courir son préavis de cessation des fonctions. Il rappelle les réserves contenues dans sa lettre du 17 octobre 1988 et maintient que c'est le projet de restructuration, entre autres considérations, qui l'a amené à ne pas suivre l'Organisation à Lyon. Il reproche à l'Organisation le peu d'empressement qu'elle a mis à se doter d'un Statut et d'un Règlement du personnel qui, pour finir, ont été imposés au personnel.

E. Dans sa duplique, l'Organisation s'attache à réfuter les moyens avancés par le requérant dans sa réplique et développe sa propre argumentation. Elle maintient que la décision individuelle du 12 octobre 1988 constitue la décision de cessation des fonctions du requérant. Celle-ci concernait en effet la suppression de son poste, la création d'un poste identique à Lyon, l'offre qui lui était faite de ce poste et les conséquences de la situation juridique ainsi créée résultant de la position prise par le requérant à l'égard du poste proposé, à savoir sa mutation ou la cessation de ses fonctions. Par conséquent, ayant accompli son préavis de six mois, le requérant n'a droit à aucune indemnité compensatrice. Elle estime que, tout en ayant le droit de refuser de prendre le risque de suivre l'Organisation à Lyon, le requérant ne peut lui en faire porter la responsabilité. Concernant l'élaboration du Statut et du Règlement du personnel, elle fait remarquer que déjà, en 1983, des consultations avec des professeurs de droit avaient eu lieu à ce sujet.

CONSIDERE :

1. La deuxième requête présentée par M. O'Sullivan est, sur de nombreux aspects, comparable aux requêtes présentées par Mlle Royo Gracia et M. Barahona (No 2) sur lesquelles le Tribunal se prononce ce jour par un jugement unique, No 1019.

M. O'Sullivan, comme Mlle Royo Gracia et M. Barahona, était fonctionnaire de l'Organisation internationale de police criminelle lorsque le siège de celle-ci a été transféré, au mois de juin 1989, de Saint-Cloud à Lyon. Comme ses collègues, après avoir accepté sa mutation à Lyon, il a changé d'opinion. Par lettre en date du 2 juin 1989, il a refusé le poste qui lui était offert. Quelques jours plus tard, le 5 juin, le Secrétaire général d'Interpol a pris acte de cette renonciation et a licencié le requérant.

La requête de M. O'Sullivan concerne principalement les dates de départ et d'expiration des préavis de cessation des fonctions. Ses conclusions sont identiques à celles des requêtes de Mlle Royo Gracia et de M. Barahona. Seul le montant des indemnités réclamées au titre du préavis varie avec chaque dossier. S'il est question, dans certaines pièces de l'actuel dossier, d'autres indemnités, celles-ci ne sont pas reprises dans la requête de M. O'Sullivan qui fixe d'une manière définitive l'étendue du litige.

La procédure interne qui a été suivie avant l'introduction des trois requêtes et la plupart des moyens sont également identiques dans les trois dossiers. Sur les points tranchés par le jugement No 1019, le Tribunal ne peut que reprendre l'argumentation qu'il a déjà développée.

2. En revanche, le Tribunal n'accède pas à la demande d'Interpol tendant à la jonction de la présente requête de M. O'Sullivan avec les requêtes de Mlle Royo Gracia et de M. Barahona (No 2). M. O'Sullivan présente un moyen que n'ont pas soulevé ses collègues et qui mérite un examen particulier. Cette circonstance tient non pas à un oubli des autres requérants mais au fait que M. O'Sullivan était titulaire d'un grade différent. Alors que les deux requérants, dont le Tribunal a examiné la situation par son jugement No 1019, occupaient en 1988-89 des emplois de traducteurs-réviseurs de grade C.5, M. O'Sullivan était réviseur de grade supérieur C.4. Cette différence de grade provoque l'intervention d'un moyen spécial.

3. Le 19 septembre 1988, le Secrétaire général d'Interpol a informé M. O'Sullivan de son intention, une fois le transfert à Lyon opéré, de procéder à une restructuration du service des traductions. Chaque section linguistique ne comporterait plus qu'un seul réviseur. Pour opérer la réduction des effectifs de ce grade, le Secrétaire général indiquait qu'il avait l'intention d'organiser un concours qui aurait lieu sous l'autorité d'un jury indépendant. La lettre précisait que les réviseurs qui ne seraient pas retenus à l'issue du concours se verraient offrir un poste de traducteur.

M. O'Sullivan a accusé réception de cette lettre le 17 octobre 1988. Il constate que l'Organisation ne fait état que de projets, ce qui rend impossible pour l'instant tout recours. Il tient cependant à réserver ses droits de présenter tout recours contre une décision qui lui ferait grief. Il termine en prenant acte de la promesse de lui offrir un emploi de

traducteur en cas de suppression du poste qu'il occupe.

Aucune pièce du dossier ne fait plus mention de ce problème avant le 2 juin 1989. Dans la lettre motivée qu'il adresse ce jour-là au Secrétaire général, M. O'Sullivan refuse son transfert à Lyon. Après avoir fait état de raisons personnelles et familiales qu'il ne développe d'ailleurs pas, il expose les éléments du préjudice qu'il subit non seulement du fait du transfert du lieu de travail mais également du fait des incertitudes nées du projet de restructuration des sections linguistiques annoncé le 19 septembre 1988. Il indique que sa lettre du 17 octobre est restée sans réponse et constate que ses perspectives de carrière seraient pourtant amoindries s'il perdait son poste de réviseur.

Cette argumentation est reprise dans la requête. L'annonce de la suppression de poste était contraire tant à l'article 52, alinéa 3, du Statut du personnel, qui préserve les droits acquis par le personnel avant l'entrée en vigueur de ce texte, qu'à la promesse de création d'un poste identique contenue dans la lettre du 12 octobre 1988 par laquelle le Secrétaire général informait les agents d'Interpol du transfert du siège à Lyon et les assurait que la décision de mutation n'avait aucune autre conséquence.

La thèse présentée par le requérant pose des questions de droit et des questions de fait.

4. En droit, la décision attaquée du 5 juin 1989 repose sur l'article 2 de la section 2 de l'annexe VII du Règlement du personnel. Le Tribunal a décidé, par son jugement No 1019, que la procédure prévue par cet article et appliquée par la décision du 12 octobre 1988 était régulière. Il a donc admis que lorsqu'un fonctionnaire revient sur son acceptation de transfert à Lyon pendant la durée du préavis, celui-ci part du jour qui suit la date d'expiration du délai de réflexion.

Le principe ne peut être remis en cause. Le Tribunal doit cependant rechercher si la procédure prévue par le texte réglementaire a été appliquée régulièrement dans le cas particulier.

L'annexe VII du Règlement du personnel reconnaît un droit acquis des fonctionnaires à leur lieu de travail. Le Tribunal s'est expliqué sur la portée de cette prescription qui ne peut être appliquée à la lettre sous peine de rendre impossible le fonctionnement de l'Organisation. Mais la formule n'est pas vide de sens et certains autres éléments sont essentiels. L'article 23 du Statut des fonctionnaires interdit toute rétrogradation lorsqu'un fonctionnaire est muté pour nécessité de service, dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'Organisation. Le principe est repris par l'article 2, alinéa 2, de la section 2 de l'annexe VII selon lequel "le transfert du siège de l'Organisation à Lyon implique, d'une part, la suppression des postes occupés à Saint-Cloud par les fonctionnaires concernés et, d'autre part, la création simultanée des mêmes postes à Lyon". La formule "mêmes postes" est claire et ne prête à aucune interprétation. La décision du 12 octobre 1988 concernant M. O'Sullivan est encore plus précise car elle indique que la décision de mutation n'impliquera aucune modification du poste autre que le changement du lieu d'affectation.

Ces textes créent ainsi un droit pour les fonctionnaires. Ils garantissent que le transfert à Lyon ne s'accompagnera pas d'une rétrogradation ni même d'une modification des conditions d'emploi.

Il convient donc d'examiner si, en fait, ces dispositions ont été respectées.

L'Organisation n'a pas prononcé de rétrogradation. A ce point de vue, les textes ont été respectés. En revanche, le Secrétaire général, par sa lettre du 19 septembre 1988, qui se plaçait dans la perspective de la mutation à Lyon, a averti le requérant du caractère ambigu de sa nouvelle situation. M. O'Sullivan n'a pas manqué de signaler, dans sa lettre du 17 octobre, qu'en présence de simples projets il était dans l'impossibilité de présenter une défense utile. A la même époque, l'Organisation réaffirmait le principe du droit au maintien de l'emploi par sa décision notifiée le 12 octobre à M. O'Sullivan. Cette situation s'est prolongée sans qu'une position claire ait été prise avant le jour du transfert.

L'Organisation soutient qu'elle a le droit, dans l'intérêt du service, de modifier la structure administrative, notamment en supprimant certains postes. Ce principe est incontestable. Mais son application en l'espèce pose des problèmes particuliers. L'Organisation ne pouvait admettre, sous peine de contradiction interne, à la fois le droit au maintien de l'emploi et la suppression de ce droit. Le transfert du siège, dont il n'est pas question de nier l'utilité, a provoqué un trouble grave dans les conditions d'existence des fonctionnaires. Aussi est-ce légitimement que l'Organisation avait prévu des garanties d'égalité et de clarté dans le déroulement de cette opération. Toutefois, en ce qui concerne M. O'Sullivan, ces exigences n'ont pas été respectées.

5. C'est d'ailleurs sur le terrain des faits que se place principalement l'Organisation. Elle soutient que l'argumentation du requérant concernant la précarité de ses fonctions s'il avait rejoint Lyon n'était qu'un prétexte. En réalité, le requérant n'aurait pas voulu prendre le risque de participer à un concours contre des concurrents très expérimentés. L'Organisation a ainsi agi "courtoisement" en informant l'ensemble des intéressés de leurs conditions d'emploi au nouveau siège.

L'Organisation expose également qu'en réalité le refus de rejoindre Lyon a pour cause essentielle la circonstance que le requérant a trouvé un emploi intéressant dans la région parisienne, ce qui explique d'ailleurs la tardiveté de son refus. Elle ajoute qu'en apprenant seulement quelques jours avant la date de transfert la renonciation de M. O'Sullivan, elle a subi un préjudice car elle a dû faire face à une absence non prévue dans une période particulièrement difficile.

Cette argumentation ne peut être admise. Lorsqu'un droit n'est pas respecté, la victime dispose de la possibilité de saisir le juge afin que celui-ci établisse la légalité.

Certes, l'Organisation, dans sa communication du 12 octobre 1988, n'a pas supprimé l'emploi. En faisant part d'une simple éventualité aux intéressés, elle estime avoir agi loyalement envers eux en les mettant au courant des perspectives de travail au nouveau siège. Le transfert par lui-même se serait effectué à égalité de poste si M. O'Sullivan avait accepté la mutation proposée.

6. Le Tribunal estime qu'un texte doit s'appliquer de bonne foi. Non seulement par sa lettre du 19 septembre 1988 l'Organisation annonçait de probables modifications affectant la situation de M. O'Sullivan, mais encore elle n'a pas modifié ou précisé sa position pendant toute la durée de la période intermédiaire. Dans ces circonstances, le requérant a pu légitimement penser que, s'il acceptait sa mutation, il se trouverait confronté à un concours dont les résultats sont toujours aléatoires et au risque d'une rétrogradation. Les promesses résultant des textes en vigueur n'étaient pas entièrement tenues.

En appliquant, par la décision attaquée, les dispositions de l'article 2 de la section 2 de l'annexe VII du Règlement du personnel et de la décision du 12 octobre 1988 concernant le préavis de cessation des fonctions, alors que les conditions prévues par ces décisions n'étaient pas intégralement remplies, Interpol a violé les droits du requérant, rappelés d'ailleurs par l'article 23 du Statut du personnel.

7. Le requérant demande au Tribunal de lui accorder une indemnité compensatrice de préavis de cessation des fonctions. Le Tribunal n'est pas en mesure de statuer sur cette conclusion pécuniaire, en l'absence de toute discussion des parties à ce sujet. Il ne peut qu'affirmer que l'article 2 de la section 2 de l'annexe VII a été appliqué d'une manière irrégulière. En conséquence, le Tribunal renvoie M. O'Sullivan devant Interpol pour qu'il soit procédé à la détermination de l'indemnité qui lui est due. Cette indemnité portera intérêt au taux de 10 pour cent l'an à compter de la date de cessation des fonctions.

L'Organisation paiera également à M. O'Sullivan la somme de 10.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le requérant est renvoyé devant Interpol pour qu'il soit procédé à la détermination de l'indemnité qui lui est due, et qui portera intérêt au taux de 10 pour cent l'an à compter de la date de cessation des fonctions.
3. Interpol paiera à M. O'Sullivan la somme de 10.000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian

Mella Carroll
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.