

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Héctor Guido Bartolomei de la Cruz le 28 juillet 1999, la réponse de l'Organisation du 29 octobre, régularisée le 8 novembre 1999, la réplique du requérant du 13 mars 2000 et la duplique de l'OIT du 19 avril 2000;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, né en 1941 et possédant les nationalités argentine et italienne, entra au service du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, en 1973 en qualité de juriste au Département des normes internationales du travail. En 1992, il fut nommé directeur de ce département.

Le 5 novembre 1998, le requérant se vit remettre par l'un de ses collaborateurs deux copies de courriers électroniques, adressés à un fonctionnaire du Département des normes, qu'il aurait trouvés dans une photocopieuse. Le premier courrier, daté du 15 octobre 1998, traitait notamment de la promotion dudit fonctionnaire à l'issue d'un concours dont le résultat aurait été connu d'avance. Dans le second courrier, daté du 3 novembre 1998, un membre de l'Equipe multidisciplinaire du BIT à Lima (Pérou) demandait au fonctionnaire susmentionné de le rejoindre en Equateur afin de participer à un séminaire sous-régional car sa présence paraissait préférable à celle d'un autre membre de l'Equipe. Le requérant décida de relater ces faits au supérieur direct du fonctionnaire destinataire de ces messages. Lors d'un entretien, le fonctionnaire en question expliqua à son supérieur que les deux courriers étaient de nature privée et lui fit part de son intention de rapporter ces événements au Comité du Syndicat du personnel, dont il était l'un des membres. Le 12 novembre, le requérant adressa une minute à la directrice du Département du personnel lui communiquant copie des deux courriers électroniques et lui demandant de prendre les mesures appropriées. Cette dernière lui répondit par une minute du 18 novembre dans laquelle elle indiquait que ces courriers lui paraissaient de nature privée. Elle désirait également savoir comment ils étaient parvenus au requérant. Dans une autre communication du 18 novembre, elle demandait aux personnes concernées de respecter leur devoir de réserve.

Dans l'intervalle, le 13 novembre 1998, quelques membres du Comité du Syndicat firent publier un «Flash» intitulé «Courrier électronique et intrusion dans la vie privée : jusqu'où votre directeur de département ira-t-il ?» Dans ce document, un directeur de département était accusé d'avoir lu deux courriers électroniques «privés et personnels» d'un fonctionnaire. Le Comité du Syndicat se déclarait «obligé de constater encore une fois que tous les chefs ne se conforment pas aux *Normes de conduite dans la fonction publique internationale*» et «désolé d'être le porteur de nouvelles qui encouragent les membres du personnel à se méfier de leurs chefs».

Par une minute du 20 novembre intitulée «Un flash diffamatoire», le requérant répondit au courrier de la directrice du personnel en contestant les accusations contenues dans ce flash. Dans une réponse en date du 24 novembre, la directrice critiqua l'attitude du requérant, qui avait fait parvenir une copie de la minute susmentionnée à de nombreux collègues du BIT, et le rappela à son devoir de réserve. Le 26 novembre, le requérant adressa au Directeur général une «réclamation pour calomnie et diffamation contenues dans le «Flash» du 13 novembre 1998». Il envisageait de rendre ce document public à titre de droit de réponse. Par courrier du 27 novembre, la directrice du personnel lui fit savoir que, puisqu'il n'avait pas suivi ses recommandations, elle se voyait dans l'obligation d'en référer au Directeur général. Le 11 décembre, elle envoya au requérant une minute lui expliquant qu'au vu de son comportement le Directeur général le considérait incapable, en sa qualité de directeur de département, de maintenir un environnement de travail stable et productif. En conséquence, il avait décidé de l'affecter à d'autres tâches

à compter du 14 décembre 1998, et ce, jusqu'à la fin de l'enquête que le Département du personnel devait mener; dans l'attente, son nouveau titre officiel serait conseiller spécial en matière de normes internationales du travail. Comme alternative, le requérant avait la possibilité de demander un congé spécial avec traitement intégral.

Le 27 février 1999, le requérant saisit le Directeur général d'une réclamation. Il se plaignait de ce que la sanction dont il avait fait l'objet avait été prise en violation de la procédure statutaire applicable. Par courrier du 29 avril, qui constitue la décision attaquée, le directeur de cabinet du Directeur général informa le requérant du rejet de sa réclamation. Par lettre du 24 mai 1999, le chef du Service de l'administration du personnel lui fit parvenir les conclusions de l'enquête aux termes desquelles, notamment, les courriers électroniques en cause étaient déclarés de nature privée.

B. Le requérant fait valoir qu'en le relevant de ses fonctions pour l'assigner à une position «sans substance» l'Organisation a pris une «sanction déguisée» à son encontre étant donné qu'aucune procédure disciplinaire n'a été entamée. Par ailleurs, ayant été installé dans un bureau éloigné de son département, il s'est retrouvé dans une situation d'«isolement géographique», ce qui constitue selon lui une forme de harcèlement psychologique.

En outre, il estime que les conclusions de l'enquête administrative sont entachées de parti pris, les deux messages électroniques ayant été qualifiés de privés en totale méconnaissance de la circulaire n° 41 du 14 avril 1998 relative aux directives concernant l'utilisation du courrier électronique. Il a été fait preuve également de «prévention» à l'encontre du requérant dans la mesure où l'enquête a conclu que le flash du 13 novembre 1998 ne le diffamait pas étant donné que son nom n'était pas mentionné. Or le requérant avance que, si la victime est identifiable sans pour autant être nommée dans le texte incriminé, comme c'est le cas en l'espèce, la prévention est établie. Il soutient en effet que, bien que son identité n'ait pas été précisée dans ledit flash, son nom a été communiqué à l'ensemble des fonctionnaires, «partout dans le monde», comme étant celui du directeur accusé. Il ajoute qu'une administration soucieuse de la dignité de ses fonctionnaires n'aurait pas laissé paraître un tel flash sans réagir. Par le passé, notamment en 1994, lorsqu'une publication du type de ce flash était faite par le Syndicat, le Directeur général réagissait «très fermement». En l'espèce, l'administration n'a publié aucun correctif. Le requérant fait valoir qu'il a été porté atteinte à son honneur et que sa santé en a été «gravement affectée». Il en veut pour preuve le fait qu'il souffre encore aujourd'hui de sérieux problèmes de tension et de dépression réactionnelle.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 29 avril 1999 et de lui allouer une indemnité au titre du tort moral ainsi que le montant des frais médicaux, qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie du BIT, occasionnés pour lui et son épouse par la publication du flash et la décision du 11 décembre 1998. Il réclame également des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse fait observer que la requête, qui est dirigée contre une décision prise à titre transitoire mais définitive, est recevable au sens de l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal. En revanche, la conclusion relative au remboursement des frais médicaux encourus par le requérant est irrecevable dans la mesure où ce dernier n'a pas mené à son terme la procédure applicable en matière de demandes de réparation en cas de maladie ou d'accident imputable à l'exercice de fonctions officielles. En outre, le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur le préjudice qu'aurait pu subir le conjoint d'un fonctionnaire.

Sur le fond, l'Organisation explique que les nouvelles fonctions du requérant consistent à fournir orientations et conseils «de haut niveau» en matière de normes et de protection sociale en vue de la préparation d'un rapport jouissant d'une «excellente réputation». Le Directeur général avait en effet considéré essentiel d'assigner au requérant des fonctions différentes tout en étant conscient du devoir du BIT de lui confier des responsabilités correspondant à ses qualifications, expérience et grade. Les nouveaux titre et bureau qui lui ont été attribués répondent certainement à cette exigence. L'OIT ajoute que, pour des raisons de santé, le requérant n'a jamais assumé ses nouvelles fonctions et que ses critiques n'ont par conséquent aucun fondement concret.

Elle estime que la «nature délictuelle» du flash et le problème de la qualification des deux courriers électroniques ne constituent pas des questions pertinentes en l'espèce. Dans cette affaire, le requérant avait compétence, en sa qualité de directeur du Département des normes, pour «corriger la conduite professionnelle» du destinataire desdits courriers, auquel il pouvait même infliger un avertissement ou une réprimande, et protéger le fonctionnaire de l'Equipe multidisciplinaire dont la participation à un séminaire était remise en cause. Pour tous les autres aspects, seul le Département du personnel était compétent. La défenderesse attend d'un directeur de département le plus grand respect des procédures applicables. Les manquements du requérant à cet égard auraient pu justifier à eux seuls l'affectation contestée. Celle-ci est devenue inévitable à la lumière de «sa persistance et des conséquences

préjudiciables pour l'Organisation» et, en particulier, pour le Département des normes.

L'OIT ne juge pas nécessaire de répondre aux allégations de parti pris et de harcèlement moral vu l'absence manifeste de preuves. La référence à l'émission, en 1994, d'une circulaire «rappelant le Comité du Syndicat à l'ordre» n'est pas pertinente car les circonstances de l'espèce sont très différentes. Enfin, les allégations selon lesquelles il aurait été porté atteinte à la dignité du requérant ne sont pas fondées. Bien au contraire, sa réaffectation constituait une mesure intérimaire visant à protéger sa réputation.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme avoir seulement réclamé le montant des frais médicaux non pris en charge par l'assurance maladie du BIT. Cette conclusion ne dépend donc pas du sort de sa requête tendant à faire reconnaître sa maladie comme imputable au service.

Le requérant fait valoir que la seule question à trancher en l'espèce est celle de savoir si la décision de le réaffecter constitue ou non une sanction disciplinaire déguisée. Cette décision n'était en outre «même pas idoine» car «ce n'est ... pas un transfert qui empêchait le requérant de donner une plus grande publicité aux incidents».

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient que la conclusion relative au remboursement des frais médicaux encourus par le requérant est irrecevable. En effet, le requérant aura droit au remboursement intégral de ses frais si sa demande tendant à ce que sa maladie soit reconnue comme imputable au service est considérée comme fondée, mais l'examen de cette demande n'est pas encore achevé.

A l'instar du requérant, elle estime que le présent litige porte exclusivement sur la question de savoir si la réaffectation dont il a fait l'objet constitue ou non une sanction disciplinaire déguisée. Elle souligne qu'en dénonçant uniquement les «effets subjectifs» de cette mesure le requérant n'a pas fourni la preuve que cette réaffectation était entachée d'un vice susceptible d'en affecter la validité ou la légalité, comme il lui incombait de le faire.

La décision d'assigner au requérant d'autres tâches répondait avant tout au souci de rétablir un environnement de travail «plus stable et productif» au sein du département qu'il dirigeait à l'époque. Elle ne visait pas à l'empêcher de donner de la publicité aux incidents mais à éviter qu'il ne le fasse en sa qualité de directeur du Département des normes. En outre, si la décision en question a été rendue publique, cela est exclusivement dû à la volonté du requérant de diffuser la mesure dont il avait fait l'objet. Ainsi, si son image a été ternie, il ne saurait prétendre en faire porter la responsabilité à la défenderesse.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, qui dirigeait le Département des normes internationales du travail du BIT, demande au Tribunal d'annuler une décision du Directeur général du 29 avril 1999, confirmant la décision du 11 décembre 1998 de l'affecter à de nouvelles fonctions, celles de conseiller spécial en matière de normes internationales du travail. Cette mesure, qualifiée d'intérimaire et jugée nécessaire pour rétablir un calme troublé par des incidents qui seront analysés plus loin, fit l'objet d'une réclamation présentée au titre de l'article 13.2 du Statut du personnel et fondée sur le traitement inéquitable dont aurait été victime l'intéressé. A son argumentation selon laquelle la mesure dont il était l'objet constituait une sanction disciplinaire prise en dehors de toute procédure, l'Organisation opposa le fait qu'il s'agissait d'une décision de gestion, rendue indispensable par la nécessité de restaurer au sein du Département des normes un environnement de travail normal qui s'était considérablement détérioré. Tout en rejetant la réclamation le 29 avril 1999, le directeur de cabinet du Directeur général précisait que, «le fond de toute l'affaire [étant] en cours d'examen, cette mesure ne pouvait qu'être une mesure intérimaire», que l'intéressé conservait son grade et que tout avait été fait pour préserver ses intérêts, notamment pour que ses nouvelles fonctions correspondent au niveau élevé de ses compétences. Cette réponse est loin d'avoir convaincu le requérant qui soutient devant le Tribunal de céans que l'administration a pris une sanction disciplinaire à son encontre en le relevant de ses fonctions et en le transférant à une position «sans substance». Elle a, à tout le moins, gravement manqué au devoir de protection auquel elle était tenue à son égard et porté atteinte à sa dignité ainsi qu'à sa réputation.

2. Les circonstances de cette affaire sont analysées sous A. Le Tribunal ne rappellera ici que les faits les plus significatifs.

C'est au début du mois de novembre 1998 que le requérant prit connaissance de courriers électroniques adressés à

un fonctionnaire du Département des normes, l'un émanant du père de celui-ci, l'autre d'un de ses collègues affecté à Lima. Ces courriers étaient rédigés en termes très inconvenants et, bien qu'étant de nature privée, comportaient des appréciations concernant le fonctionnement du département, les perspectives de carrière des uns et des autres, ainsi que les conditions d'organisation d'un concours. Le requérant communiqua ces deux courriers au supérieur de leur destinataire ainsi qu'à la directrice du personnel en lui demandant de «prendre les mesures nécessaires afin que cette situation ne se reproduise pas à l'avenir». Il est certain aujourd'hui, à la suite de l'enquête diligentée par l'Organisation, que les deux courriers en cause furent remis à l'intéressé par l'un de ses collaborateurs qui les avait trouvés dans une photocopieuse. Cependant, le 13 novembre 1998, fut publié un «Flash», sous le timbre du Syndicat du personnel du BIT, intitulé «Courrier électronique et intrusion dans la vie privée : jusqu'où votre directeur de département ira-t-il ?», indiquant qu'un membre du personnel avait été choqué de découvrir «qu'au moins deux de ses courriers électroniques privés et personnels -- dont l'un envoyé par son père -- avaient été lus par le Directeur du Département, qui en avait transmis copie à son chef immédiat». Ce flash attirait également l'attention des lecteurs sur les mesures à prendre en vue de garantir la confidentialité des messages transmis sur Internet, stigmatisant la «conduite inacceptable d'un Directeur de Département».

Quant à la directrice du personnel, elle rédigea le 18 novembre 1998 une minute confidentielle à l'attention du requérant, l'informant qu'elle avait été saisie de l'affaire par le Comité du Syndicat et lui demandant d'indiquer comment il avait eu accès aux courriers électroniques en question. Le requérant répondit par une minute datée du 20 novembre et intitulée «Un flash diffamatoire». Bien que son attention ait été attirée sur la nécessité de conserver à cette affaire un caractère confidentiel, l'intéressé adressa copie de sa réponse à de nombreux collègues. Le 24 novembre, la directrice du personnel critiqua sèchement cette façon d'agir en précisant que la minute du 20 novembre contenait implicitement de graves allégations à l'encontre de deux fonctionnaires, dévoilait des identités, ne correspondait pas à la conduite irréprochable que l'Organisation est en droit d'attendre de ses fonctionnaires et donnait une mauvaise image d'un fonctionnaire international qui avait décidé de se faire justice lui-même. Elle ajoutait que de nombreux fonctionnaires s'étaient manifestés, déclarant qu'ils ne voulaient pas être concernés par cette affaire et demandant au Département du personnel de prendre les mesures nécessaires pour que le Bureau retrouve une atmosphère de travail plus productive. Elle demandait au requérant de cesser toute communication publique des correspondances échangées et le priait de renoncer à la demande, qu'il avait formulée, de publier dans le bulletin du Syndicat la minute susmentionnée qui lui paraissait diffamatoire à l'égard de certains collègues. Elle concluait en indiquant qu'une enquête était ouverte pour clarifier tous les aspects de l'affaire.

Bien loin de se conformer à l'appel à la discrétion qui lui avait été lancé, le requérant adressa au Directeur général le 25 novembre une minute certes qualifiée de confidentielle, mais dont copie était transmise à de nombreux fonctionnaires, sollicitant la suspension et le renvoi de l'auteur de l'une des correspondances électroniques -- qui était citée textuellement et intégralement -- et de son destinataire. Le 26 novembre, il adressa une autre minute au Directeur général, également communiquée à d'autres fonctionnaires, accusant nommément dix-neuf fonctionnaires d'avoir participé à la conception, à l'adoption et à la diffusion du flash et demandant

«a) de mettre chacun des accusés en demeure, dans un délai non prorogeable de dix jours civils au maximum, de prouver l'exactitude de leur accusation selon laquelle la boîte aux lettres électronique [d'un fonctionnaire] avait été violée par un Directeur du Bureau;

b) s'ils n'étaient pas en mesure de le prouver, que le Directeur général fasse en sorte que les accusés retirent publiquement leur accusation;

c) s'ils ne pouvaient pas prouver leur accusation et ne la retiraient pas, qu'ils soient passibles de la sanction disciplinaire prévue par l'article 12.7 du Statut du personnel».

C'est à la suite de l'envoi de cette dernière correspondance que, le 27 novembre, la directrice du personnel informa le requérant qu'elle porterait à la connaissance du Directeur général la situation créée par son attitude. En effet, non seulement il était passé outre à l'injonction de confidentialité qui lui avait été faite mais il avait également violé les règles de procédure devant être respectées à l'égard des personnes incriminées et fait obstruction au fonctionnement normal du BIT. Par une décision du 11 décembre 1998, le Directeur général estima que, compte tenu du fait que l'intéressé était incapable de maintenir un environnement de travail stable et productif dans le département dont il avait la charge, il convenait de l'affecter à de nouvelles fonctions jusqu'à la fin de l'enquête que devait conduire le Département du personnel.

Par un courrier du 29 avril 1999, qui constitue la décision attaquée, le directeur de cabinet du Directeur général

informa le requérant du rejet de la réclamation qu'il avait déposée contre les dispositions prises à son égard le 11 décembre 1998.

3. La question principale posée par cette affaire est celle de savoir si la réaffectation du requérant doit être regardée comme une sanction disciplinaire, auquel cas elle devrait être annulée car il est clair que la procédure normalement applicable en matière disciplinaire n'aurait pas été respectée, ou une mesure justifiée par les besoins du service dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui doit être reconnu au Directeur général pour l'organisation et le bon fonctionnement de son administration, et qui résulte de l'alinéa a) de l'article 1.9 du Statut du personnel lui permettant d'assigner à tout fonctionnaire «des fonctions et un lieu d'affectation conformément aux termes de sa nomination, en tenant compte de ses qualifications». La difficulté de la présente affaire provient de ce que deux ordres de considérations ont été pris en compte dans la décision d'affecter le requérant à de nouvelles fonctions. Le comportement de l'intéressé, tel qu'il a été analysé notamment par la directrice du personnel, pouvait certes expliquer qu'il soit écarté des très importantes fonctions qu'il exerçait; à cet égard, des griefs précis et sérieux ont été formulés à son encontre dans les minutes qui lui ont été adressées en novembre 1998. Mais ce qui a été principalement pris en compte est le fonctionnement normal du service, gravement perturbé par le fait qu'un responsable de haut niveau -- dans le souci peut-être compréhensible de se défendre contre des attaques injustifiées -- n'hésitait pas à transgresser les règles les plus élémentaires de la confidentialité et mettait en cause publiquement et nommément certains de ses collègues et collaborateurs. L'administration a reculé devant des poursuites disciplinaires immédiates qu'elle avait initialement envisagées et n'a pas cru devoir utiliser la procédure de la suspension pendant la durée de l'enquête qui avait été ordonnée. Compte tenu de la détérioration du climat résultant d'incidents dont le requérant est certes loin d'être le seul responsable mais à propos desquels il n'a rien fait pour qu'ils soient réglés dans la sérénité qui aurait été convenable, il est naturel que l'Organisation ait pris, au moins à titre transitoire, une mesure destinée à apaiser la situation. Comme l'a précisé le jugement 1018 (affaire Saunders n° 4), le chef d'une organisation internationale a le devoir de prendre toutes mesures propres à réduire les tensions qui peuvent exister entre les membres du personnel, et une mutation dans l'intérêt du service peut être une des mesures appropriées pour régler une situation conflictuelle. Le Tribunal ne peut en tout cas pas reprocher au Directeur général d'avoir exercé le pouvoir d'appréciation qui est le sien en décidant, dans les conditions dans lesquelles il est intervenu, de réaffecter un directeur dont le département n'était plus en état de fonctionner normalement.

4. Encore faut-il que cette mesure -- dès lors qu'elle ne pouvait être considérée comme disciplinaire -- respecte, comme le prescrit la jurisprudence, la dignité du fonctionnaire, ne porte pas atteinte à sa bonne réputation et ne le place pas, sans nécessité, dans une situation pénible. Sur ce point, il est clair que la mesure litigieuse ne pouvait être ressentie par l'intéressé que comme une rétrogradation, mais le soin mis par la défenderesse à lui proposer une affectation conforme sinon à ses prétentions, du moins à ses compétences, à lui maintenir son grade et à observer la plus grande discrétion dans le traitement de l'affaire montre que tout a été tenté pour préserver la dignité de ce haut fonctionnaire. La correspondance qui lui a été adressée au nom du Directeur général le 11 décembre 1998 est, à cet égard, très significative. Rien ne permet de retenir, au demeurant, les allégations du requérant selon lesquelles un problème survenu en 1996 pourrait en partie expliquer un parti pris de l'Organisation, ni celles selon lesquelles il aurait été victime d'un véritable harcèlement. De même, les témoignages dont il se prévaut et qui établissent ses grandes qualités professionnelles emportent certes la conviction quant aux compétences de l'intéressé, mais ne sauraient exercer la moindre influence sur la légalité d'une décision qui a été prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service et avec le souci de préserver, autant qu'il était possible, une confidentialité qui est désormais bien mise à mal et, en tout état de cause, de protéger la dignité de ce fonctionnaire.

5. Dans ces conditions, les conclusions à fin d'annulation et, dans les circonstances de l'affaire, celles qui tendent à la réparation d'un préjudice moral ne peuvent être accueillies. Il en est de même des conclusions relatives à la prise en compte de frais médicaux résultant -- pour le requérant et pour son épouse -- de la publication du flash du Comité du Syndicat et de la décision prise par l'administration, ces conclusions étant liées à une demande tendant à faire reconnaître sa maladie comme étant imputable à l'exercice de ses fonctions officielles, sur laquelle il n'a pas encore été statué.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 17 mai 2000, 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 12 juillet 2000.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 25 juillet 2000.