

CINQUANTE-HUITIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire KIRKOV

Jugement No 723

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. Pance Kirkov le 1er mars 1985 et régularisée le 27 mars, la réponse de l'UNESCO en date du 30 avril, la réplique du requérant du 29 novembre 1985 et la duplique de l'UNESCO datée du 31 janvier 1986;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, les dispositions 103.4 b), 104.11 b) du Règlement du personnel et les paragraphes 7, 8 et 9 à 20 des Statuts du Conseil d'appel;

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 allégués suivants :

A. Le requérant, ressortissant yougoslave, avait à l'UNESCO un engagement de durée définie à partir de 1976. A compter de 1979, il occupa des postes de P.4 à la Division des programmes opérationnels du Secteur des sciences (SC/OPS) au siège. Le 3 janvier 1983, il reçut le projet des notes professionnelles périodiques établi par son supérieur hiérarchique, le chef de la Section Asie de SC/OPS, sur son travail du 1er juin 1981 au 31 décembre 1982. Il refusa de le signer au motif qu'il y était indiqué à tort que le serbe était sa langue maternelle. Il souleva également des objections à l'encontre des critiques visant son travail : on lui reprochait de manquer de logique, de bon sens et d'esprit d'équipe, de n'être parfois guère productif et d'être inapte au travail opérationnel. Il fit tenir ses objections au directeur du Bureau du personnel le 21 mars. Le 20 avril, il fut informé que les notes avaient été corrigées et mentionnaient comme langue maternelle le macédonien. Les notes furent transmises au Comité consultatif du cadre organique. Celui-ci constata que le travail n'avait pas été entièrement satisfaisant et recommanda d'accorder à l'intéressé "une dernière chance et un nouveau contrat d'une année. Le 7 juillet, le directeur l'informa que son contrat serait prolongé au 31 décembre 1984 et que, conformément à la disposition 104.11 b) du Règlement, il devait signer les notes professionnelles pour montrer qu'il en avait pris connaissance. Il refusa. Le 11 juillet, le Sous-directeur général chargé des sciences recommanda d'ajourner l'augmentation de traitement sans changement de classe du 1er septembre 1983 au 1er janvier 1984, les services de l'intéressé "n'ayant pas été entièrement satisfaisants". Cette question fut également soumise au comité qui, le 6 octobre, approuva la recommandation. Le Directeur général l'accepta. Entre-temps, le requérant avait été muté, au 1er septembre 1983, de la Section Asie à la Section Europe de SC/OPS. Il protesta auprès du Conseil d'appel contre ses notes professionnelles, le report de l'augmentation et la mutation. Le 24 octobre 1984, le conseil recommanda le rejet de l'appel et, par une lettre du 20 novembre, le Directeur général informa l'intéressé que son appel était rejeté. C'est la décision définitive entreprise; le requérant dit l'avoir reçue le 5 décembre. Il quitta l'UNESCO le 31 décembre 1984.

B. Le requérant conteste les notes professionnelles, ses capacités et son travail ayant fait l'objet de critiques inévitables. Il produit des éléments d'appréciation quant à ses qualifications universitaires et à son succès dans des tâches opérationnelles. Au mépris de la disposition 104.11 b) du Règlement, il n'a pas eu la possibilité de discuter les notes professionnelles avec son supérieur. Les critiques sont en contradiction avec les appréciations antérieures, favorables. Quatre mois seulement s'étaient écoulés entre l'octroi d'une augmentation en raison de services satisfaisants et la rédaction du mauvais rapport. Le pouvoir discrétionnaire a été mal exercé à propos de sa mutation : a) elle était fondée sur des notes professionnelles malveillantes; b) elle n'avait pas pour objet d'utiliser ses talents dans l'intérêt de l'UNESCO; c) elle s'inscrivait dans un ensemble de mesures vexatoires, ce que prouve l'erreur relative à sa langue maternelle. Son courrier a été censuré, le contenu de son bureau a été déménagé sans son consentement et il a ainsi perdu des notes et des ouvrages précieux.

Il demande au Tribunal d'annuler les notes professionnelles et d'ordonner à l'UNESCO de lui payer 480 dollars des Etats-Unis plus intérêts, représentant la valeur de l'augmentation durant les quatre mois d'ajournement, 20.000 dollars pour tort moral et 5.000 dollars à titre de dépens.

C. L'UNESCO répond que la requête est tardive. Elle a été introduite plus de quatre-vingt-dix jours après la notification de la décision du 20 novembre 1984 qui, selon le paragraphe 7 e) des Statuts du Conseil d'appel, est "réputée avoir été reçue un jour après la date à laquelle elle a été envoyée". En fait, le requérant n'a pas établi que la décision lui est parvenue le 24 décembre, date qu'il indique lui-même comme celle de la notification.

Sur le fond, l'UNESCO soutient que les trois décisions contestées - les notes professionnelles, l'ajournement de l'augmentation et la mutation - relèvent du pouvoir d'appréciation et ne sont entachées d'aucun vice rédhibitoire. Les notes reflétaient équitablement les graves insuffisances de l'intéressé, que le comité consultatif a également reconnues. L'erreur innocente à propos de la langue maternelle a été corrigée, mais il s'en est servi comme d'un prétexte pour refuser de signer. Il n'a jamais voulu discuter les notes professionnelles si les critiques n'étaient pas supprimées, condition parfaitement inacceptable. Il n'établit pas qu'il ait été harcelé. Ainsi, si sa documentation a dû être enlevée à l'occasion de sa mutation, c'est parce qu'il n'avait lui-même pas consenti à changer de bureau. Ses services peu satisfaisants justifiaient le bref report de l'augmentation. La mutation a été une honnête tentative, à laquelle il a refusé de coopérer, de le placer à un poste où son incompétence serait moins nuisible.

D. Dans une longue réplique, le requérant soutient qu'il a introduit sa requête dans les délais. Comme il l'a indiqué dans la formule introductive d'instance, il a reçu la décision attaquée le 5 décembre 1984 et il a saisi le Tribunal le 1er mars 1985, dans les quatre-vingt-dix jours prévus. Le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel ne saurait prévaloir sur les décisions du Tribunal, à savoir que la date de réception indiquée par le requérant est admise en l'absence de preuve du contraire.

Sur le fond, il s'attache à rectifier la version des faits présentée par l'Organisation, version qui, d'après lui, est inéquitable et tendancieuse. On dit qu'il travaillait mal, alors qu'il était dévoué et qu'il ne cessait de s'améliorer. Par exemple, les notes professionnelles datées du 24 octobre 1979 étaient des plus favorables. Ses supérieurs hiérarchiques ont refusé à maintes reprises de discuter les critiques formulées. Il a fallu beaucoup trop longtemps pour rectifier l'erreur de fait. Il développe longuement ses accusations de tracasseries et de malveillance. Sa mutation fut une mesure tyrannique visant à l'exposer à de nouvelles notes professionnelles défavorables. Il y a eu également de nombreux vices de procédure, qu'il décrit. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe ses arguments pour établir que la requête est irrecevable et, de toute façon, mal fondée.

Elle fait observer que, certes, le Tribunal a décidé que la charge de la preuve repose sur l'auteur d'une décision quand il s'agit d'établir la date de sa réception; c'est la règle générale. Mais celle-ci a été supplantée à l'UNESCO par l'insertion récente du paragraphe 7 dans les Statuts du Conseil d'appel. Aussi la requête est-elle tardive.

Sur le fond, elle s'emploie à réfuter les arguments avancés dans la réplique et à rectifier la version des faits donnée par le requérant. Elle affirme à nouveau que les décisions ont été prises dans l'exercice correct du pouvoir discrétionnaire et, en particulier, qu'elles ne sont entachées ni de vice de procédure, ni d'erreur de faits, ni de détournement de pouvoir.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité de la requête

1. L'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal subordonne la recevabilité de la requête à son dépôt dans les quatre-vingt-dix jours depuis la notification de la décision attaquée ou, s'il s'agit d'une décision générale, à compter de sa publication.

En l'espèce, sur la formule de la requête, le requérant a indiqué le 5 décembre 1984 comme la date à laquelle il a reçu la décision attaquée du 20 novembre 1984. C'est donc par erreur que l'Organisation attribue au requérant l'indication du 24 décembre 1984 comme la date de la notification en question. Quoi qu'il en soit, l'Organisation fait valoir que le requérant n'apporte aucun élément de preuve à l'appui de son affirmation que la notification a été effectuée le 5 décembre 1984. Tirant argument du paragraphe 7 e) des Statuts du Conseil d'appel, l'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête.

2. Aux termes du paragraphe 7 e) desdits statuts, "à moins que le membre du personnel concerné n'apporte la preuve contraire, la notification de toute décision ou mesure sera réputée avoir été reçue un jour après la date à laquelle elle a été envoyée s'il s'agit d'un fonctionnaire au siège, et une semaine s'il s'agit d'un fonctionnaire hors

siège."

L'Organisation se prévaut de cette disposition pour soutenir que, faute par le requérant d'apporter la preuve qu'il n'a reçu notification de la décision du Directeur général, statuant sur avis du Conseil d'appel, que le 5 décembre 1984, cette notification est réputée avoir été reçue un jour après la date à laquelle elle a été envoyée, s'agissant d'un fonctionnaire au siège, soit le 21 novembre 1984, le lendemain du 20 novembre 1984, date de la décision attaquée (présumée être aussi celle de l'envoi). L'Organisation en conclut que, à la date du dépôt de la requête, le 1er mars 1985, le délai de quatre-vingt-dix jours était largement écoulé. D'où l'irrecevabilité de la requête.

Dans sa réplique, le requérant soutient que le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel se rapporte exclusivement à la procédure préliminaire applicable au sein de l'Organisation pour régler les réclamations et les contestations contre une décision administrative ou mesure disciplinaire, procédure préalable à la saisine du Conseil d'appel.

Cette argumentation apparaît fondée.

3. Le paragraphe 7 intitulé "Procédure préliminaire" traite en effet, comme son titre l'indique, de la procédure qui doit avoir lieu avant celle qui se déroule devant le Conseil d'appel proprement dit, sous la rubrique "Procédure devant le Conseil d'appel" et qui fait l'objet des paragraphes 9 à 20. C'est ainsi que l'alinéa a) du paragraphe 7 concerne la réclamation devant le Directeur général, l'alinéa b) la décision du Directeur général et sa notification dans les délais présents et l'alinéa c) le recours contre cette décision par voie d'appel devant le Conseil d'appel, le tout assorti de délais appropriés. En vertu du paragraphe 8, ces délais sont d'ailleurs susceptibles de prolongation dans des circonstances exceptionnelles, sur simple décision du Directeur général.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'alinéa e) en question, qui vise à préciser le point de départ de l'ensemble des délais prévus aux alinéas précédents.

Il ne fait donc pas de doute que s'agissant en l'espèce de la notification de la décision du Directeur général intervenant sur avis du Conseil d'appel, le paragraphe 7, d'une façon générale, et l'alinéa e), en particulier, était inapplicable. Dans ces conditions, le Tribunal n'a pas à se prononcer en l'espèce sur la validité d'une telle disposition.

4. Reste à déterminer la date véritable à laquelle la notification litigieuse est intervenue.

Les dispositions applicables à la procédure devant le Conseil d'appel n'offrent pas d'équivalent au paragraphe 7 b) sur les délais de notification (un ou deux mois selon le cas). Le paragraphe 20 se borne à indiquer que le Directeur général statue sur le cas, au vu du rapport du Conseil d'appel, le plus rapidement possible, et notifie sa décision au président dudit conseil et au requérant.

Selon les règles générales sur le fardeau de la preuve, il incombe à l'auteur d'une communication d'établir la date de sa notification. S'il a expédié par la poste un pli recommandé ou muni d'un accusé de réception, il lui est facile d'administrer la preuve exigée. En revanche, s'il se sert d'un simple pli, il risque de ne pas pouvoir en prouver la délivrance. Dans cette seconde éventualité, à défaut d'indice concluant quant au jour réel de la distribution, le Tribunal considérera comme exacte la date indiquée par le destinataire.

Telle est la situation qui se présente en l'espèce. Non seulement la décision attaquée n'a pas été envoyée sous pli recommandé ou avec accusé de réception, mais le jour de la remise ne peut pas être déterminé au regard des pièces du dossier. Dès lors, le Tribunal doit s'en remettre aux allégations du requérant, selon lesquelles il a reçu notification de la décision du 20 novembre 1984 le 5 décembre 1984. Dans ces conditions, le dépôt au greffe du Tribunal de la requête du 1er mars 1985 s'est effectué dans le délai légal.

Sur la portée des conclusions de la requête

5. Dans la formule introductive d'instance, le requérant attaque la décision du Directeur général du 20 novembre 1984 et conclut 1) à l'annulation des notes professionnelles périodiques qui lui ont été attribuées pour la période du 1er juin 1981 au 31 décembre 1982; 2) à l'octroi d'une réparation équivalente au montant du préjudice moral ainsi que du tort matériel subi du fait de l'ajournement de l'augmentation de son traitement sans changement de classe, pendant quatre mois à partir du 1er septembre 1983, c'est-à-dire à l'annulation de la décision de report de cette augmentation au 1er janvier 1984.

Dans l'exposé joint à cette formule, le requérant se plaint en outre d'avoir fait l'objet d'un transfert injustifié dans un autre service. Ce grief est formellement repris dans la réplique, où le requérant, récapitulant l'ensemble de ses griefs, conclut à l'annulation des trois décisions le concernant, à savoir celle relative au maintien de ses notes professionnelles, celle prononçant le report de l'augmentation de son traitement et, enfin, une dernière ordonnant son déplacement de la section Asie à la section Europe du Département SC/OPS. Certes, l'exposé ci-dessus n'a pas été déposé en même temps que la requête, mais il ne fait que formuler et développer en des termes différents mais précis les griefs énoncés précédemment. Il est donc clair que les diverses conclusions avancées à différentes phases de l'instruction écrite devant le Tribunal ne font que se compléter.

Dès lors, il y a lieu de se prononcer tant sur les notes professionnelles que sur le report de l'augmentation de traitement et sur le transfert de poste.

Sur le pouvoir d'examen du Tribunal

6. Les décisions par lesquelles le Directeur général a maintenu implicitement les notes professionnelles du requérant, prononcé le report de l'augmentation de son traitement et ordonné son transfert de poste relèvent de la discrétion de son auteur et, de surcroît, du domaine de son pouvoir d'appréciation où le Tribunal ne se prononce normalement pas.

Pour qu'un rapport d'appréciation portant sur les notes professionnelles soit valable, il est indispensable que celui qui l'établit jouisse d'une grande liberté d'expression. Selon les cas, les observations formulées par le fonctionnaire en cause sur son rapport peuvent remédier aux erreurs dont celui-ci pourrait être entaché.

Par ailleurs, une décision tendant au report de l'augmentation de traitement est justifiée si, en vertu de la disposition 103.4 b) du Règlement du personnel, elle est fondée sur l'insuffisance des services de l'intéressé.

Quant à la décision de transfert de poste, appelée par le Règlement "mutation", il suffit pour sa régularité qu'elle tienne compte des titres, aptitudes et expérience du membre du personnel concerné, et qu'elle soit motivée uniquement par l'intérêt du service.

Il s'ensuit qu'une de ces décisions ne peut être censurée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompetent, se trouve affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur des faits inexacts ou une erreur de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou, enfin, tire du dossier des conclusions manifestement erronées. En l'espèce, les griefs du requérant portent essentiellement sur des questions de procédure et sur la réalité des faits.

Sur les griefs relatifs aux notes professionnelles

7. Le principal reproche fait par le requérant, à cet égard, tient à une violation de la disposition 104.11 b) du Règlement du personnel qui accorde au membre du personnel la possibilité de discuter de ses notes professionnelles. Or il résulte du dossier que, selon les propres déclarations du requérant, il a signalé verbalement à plusieurs reprises à ses supérieurs hiérarchiques l'erreur commise concernant l'indication de sa langue maternelle sur le rapport incriminé. Il avait donc eu ainsi l'occasion, s'il le désirait, de discuter d'autres mentions ou affirmations de ce document. En tout cas, quand bien même le requérant n'avait pas eu l'occasion de discuter de ses notes professionnelles avec ses supérieurs, il n'en demeure pas moins vrai qu'il les a contestées devant les organes compétents et qu'ainsi, il a eu toute latitude de défendre ses droits.

8. De la même façon, il a eu tout loisir de contester devant les mêmes organes tous amendements, corrections et additions qui, selon lui, auraient été portés sur le rapport. Il convient, à cet égard, de souligner que l'absence de signature de l'intéressé ne vicie pas, par elle-même, le rapport qui vaut en tant qu'évaluation et appréciations de ses activités au sein de l'Organisation. La signature ne constitue en effet que la preuve que le requérant a lu le rapport contenant ses notes professionnelles. Or il n'est pas niable qu'il a eu, en fait, connaissance de celles-ci puisqu'il a pu les contester devant les organes compétents. Le requérant fait état de pressions et de menaces dont il aurait été l'objet de la part de ses supérieurs hiérarchiques. En réalité, il s'agit des invitations pressantes à lui adressées afin de l'amener à signer le rapport litigieux et qui ne présentent d'ailleurs aucune incidence sur le contenu même des notes professionnelles.

9. Le requérant fait état d'autres irrégularités soit dans la procédure d'établissement de ses notes professionnelles, soit dans la procédure de recours interne.

Mais ces griefs ne sont pas davantage fondés.

C'est ainsi que le requérant allègue que la date limite indiquée sur le formulaire de rapport pour sa communication au personnel n'a pas été observée. Or, outre qu'aucune date ne figure dans la case réservée à cet effet sur l'exemplaire du rapport couvrant la période considérée et figurant au dossier, une telle inobservation, à supposer qu'elle existe, n'a pu porter préjudice au requérant qui a eu toute latitude de se prévaloir des moyens de recours internes à sa disposition. A cet égard, aucun texte n'impose la notification des recommandations du Comité consultatif du cadre organique à une personne autre que le Directeur général. Et enfin, concernant la procédure devant le Conseil d'appel, les délais prévus aux paragraphes 9 à 17 des Statuts du Conseil ne revêtent aucun caractère impératif. Le reproche fait au conseil d'avoir mis huit mois avant de statuer est donc dénué de consistance.

10. Le requérant fait ensuite pratiquement grief à la décision attaquée de reposer sur des faits inexacts. Il se prévaut, à cet égard, de l'erreur matérielle consistant en une mention inexacte de sa langue maternelle (indiquée comme étant le serbe, alors qu'il s'agit en réalité du macédonien). Selon lui, cette erreur est tellement grave qu'elle est à l'origine de son refus persistant de signer le rapport. Mais ce grief est devenu sans objet, dès lors que cette erreur, que le requérant avait signalée dans une note écrite du 21 mars 1983, avait été réparée le 20 avril 1983, c'est-à-dire après un laps de temps que le Tribunal ne considère pas comme anormal, et encore moins constitutif d'un abus d'autorité.

D'une façon générale, les critiques du requérant portent sur l'évaluation que font ses notateurs des faits, et qu'il juge non objective, sur leur méthode d'appréciation qui ne s'appuierait sur aucun fait et ne tiendrait pas compte de ses états de service. Le requérant prétend que le rapport a été présenté pour être approuvé tel quel.

Le Tribunal observe, tout d'abord, que l'intéressé se cantonne dans les mêmes généralités que celles qu'il reproche à ses supérieurs. Il ne fait état d'aucun fait concret et précis qui aurait été relaté de manière inexacte dans ses notes professionnelles. Mais il y a plus. L'ensemble des faits invoqués par le requérant, y compris ses états de service, les appréciations données par ses supérieurs et les conclusions qu'il ont tirées du dossier, tout cela a été soumis par l'intéressé et par l'Organisation à l'examen du Comité consultatif du cadre organique, conformément aux règles statutaires et réglementaires. Cet organisme a déclaré que, sur la base des éléments d'information oraux ou écrits à sa disposition, les services du requérant, pendant la période considérée par le rapport, ne sont pas jugés entièrement satisfaisants. De son côté, le Conseil d'appel, écartant tout reproche de manque d'objectivité de la part des signataires des notes professionnelles incriminées, a estimé qu'il n'existe aucune preuve que les décisions attaquées ont été affectées par un préjugé quelconque ou autre facteur étranger. Le Conseil a rejeté en conséquence l'appel du requérant.

Dans ces conditions, non seulement les griefs du requérant reviennent, en fait, à mettre en cause le pouvoir d'appréciation du Directeur général, mais il n'est pas établi qu'en statuant sur la base des notes professionnelles litigieuses, le Directeur général se soit fondé sur des faits inexacts, voire inexistantes.

Sur le sort des décisions portant report de l'augmentation de traitement et transfert de poste

11. Le paragraphe final de l'exposé annexé à la formule introductive d'instance et le paragraphe correspondant de la réplique soulignent le fait que les décisions de report de l'augmentation de traitement et de transfert de poste trouvent leur justification dans les conclusions du rapport périodique contesté. Le requérant n'a d'ailleurs pas manqué d'insister sur le lien existant entre les notes professionnelles et les deux décisions subséquentes et ce plus particulièrement devant le Conseil d'appel, lequel en a fait état dans son exposé des faits et des arguments de l'appelant.

Il est en effet certain que le report de l'augmentation de traitement comme le transfert de poste ont été essentiellement motivés par l'appréciation figurant dans les notes professionnelles et spécialement la conclusion selon laquelle les services du requérant n'ont pas donné entièrement satisfaction.

De ce qui précède, il résulte que le sort des deux décisions litigieuses est lié au maintien des notes professionnelles. Le rejet du recours contre celles-ci emporte par là même rejet des griefs contre les deux décisions. Il en est d'autant plus ainsi que, d'une part, le Comité consultatif du cadre organique a émis l'opinion que le report de l'augmentation de traitement devait être maintenu et que, d'autre part, s'agissant de l'ensemble des décisions concernant le

requérant, le Conseil d'appel a estimé qu'aucun grief formulé à leur encontre n'était fondé.

Le Tribunal ne voit aucun motif valable de censurer les opinions ainsi exprimées par les organes de recours internes compétents. Dès lors, il ne peut que rejeter l'ensemble des critiques élevées par le requérant contre les décisions du Directeur général.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 17 mars 1986.

André Grisel
Jacques Ducoux
E. Razafindralambo
A.B. Gardner