

R. (n° 2)
c.
UNESCO

140^e session

Jugement n° 5053

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. B. R. le 28 août 2023, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 6 février 2024, la réplique du requérant du 20 mars 2024 et la duplique de l'UNESCO du 19 juin 2024;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de le réaffecter à un bureau hors Siège de l'Organisation.

Le requérant était fonctionnaire de l'UNESCO au Siège de l'Organisation depuis le 1^{er} août 1992. Il fut renouvelé dans son emploi à diverses reprises, finalement au bénéfice de contrats de durée déterminée, et promu successivement jusqu'au grade P-5 à compter du 14 mars 2008 au sein du Secteur de la communication et de l'information (CI selon son sigle anglais) dans la Division des Sociétés du savoir en tant que chef de la Section pour l'accès universel et la préservation, et ce, jusqu'à peu avant son renvoi sans préavis pour motifs disciplinaires décidé le 25 mars 2020.

Le 18 juin 2018, le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines (DIR/HRM selon son sigle anglais) notifia au requérant l'intention de la Directrice générale, ayant constaté qu'il exerçait sans discontinuer ses fonctions au Siège de l'Organisation depuis près de vingt-six ans, de le transférer vers un poste hors Siège, en mentionnant trois propositions d'affectation géographique. Le 3 juillet 2018, le requérant répondit qu'il était intéressé par un tel transfert, mais seulement «à la fin du biennium courant» qui se terminait à la fin de l'année 2019, et ce, en raison tant de ses responsabilités professionnelles dans son département que de ses obligations familiales, ces dernières concernant notamment la garde de sa fille mineure prévue par le jugement relatif à son divorce. Les échanges entre le requérant et le DIR/HRM continuèrent durant l'année 2018, sans que la procédure de transfert du requérant envisagée en 2018 soit poursuivie.

Le 7 décembre 2018, dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle politique de mobilité, la circulaire administrative AC/HR/65 fut publiée, modifiant, notamment, les dispositions relatives aux exercices de mobilité géographique prévues au point 5.10 du Manuel des ressources humaines (ci-après le «Manuel RH»), entre autres sur la possibilité d'ajournement d'une réaffectation pour des motifs personnels.

Le 25 février 2019, le requérant fut informé de son inclusion dans l'exercice de mobilité géographique encadré de 2019 et du fait qu'il serait, en conséquence, invité par la suite à examiner les postes à pourvoir et à postuler à trois d'entre eux au plus. Le 15 mars 2019, le requérant soumit une demande de report de sa réaffectation pour des raisons personnelles, en mentionnant l'obligation de garde de sa fille et en se fondant sur la version amendée de l'alinéa c) du paragraphe 54 du point 5.10 du Manuel RH, qui prévoyait un possible ajournement d'une durée maximale de deux ans quand le «fonctionnaire a un enfant qui doit obtenir dans les deux prochaines années son diplôme de fin d'études secondaires au présent lieu d'affectation».

Le 5 avril 2019, le requérant fut informé que sa demande de report avait été rejetée et du fait qu'il était maintenu dans le «pool de mobilité», ce que le DIR/HRM confirma le 18 avril en précisant que la

décision avait été prise au vu de tous les éléments présentés et que les souhaits exprimés par le requérant de n'être transféré hors Siège qu'à la fin de l'année 2019 allaient être pris en compte pour définir le moment d'une éventuelle réaffectation. Cette décision fait l'objet de la troisième requête introduite par le requérant devant le Tribunal, sur laquelle il est statué par le jugement 5052, également prononcé ce jour.

Le 10 juillet 2019, le requérant se vit notifier, par un courriel de l'Équipe de mobilité agissant de la part du DIR/HRM, la décision de la Directrice générale de le réaffecter au poste de chef de bureau à Brazzaville et Représentant de l'UNESCO en République du Congo, avec une prise de fonctions «au plus tard le 1^{er} octobre 2019, mais sous réserve de l'obtention de l'agrément gouvernemental du pays concerné [...], des visas nécessaires ainsi que de la confirmation de [son] aptitude médicale»*. Le requérant présenta une réclamation contre cette décision le 16 juillet 2019.

Le 15 août 2019, le poste que le requérant occupait au Siège de l'Organisation fut affiché pour recrutement dans le cadre de l'exercice de mobilité géographique de l'année 2019.

En l'absence de réponse à sa réclamation, l'intéressé déposa auprès du Conseil d'appel un avis d'appel le 19 août 2019 contre la décision implicite de rejet et soumit sa requête détaillée le 16 septembre 2019. Selon lui, en prenant cette décision arbitraire, infondée et discriminatoire de le réaffecter, la Directrice générale n'aurait pas appliqué le règlement en vigueur concernant la politique de mobilité de l'UNESCO et, par conséquent, la décision de sa réaffectation aurait dû être annulée, de même qu'il aurait dû être réinstallé à son poste au Siège, avec une réparation de son préjudice professionnel et moral.

Le 8 octobre 2019, l'Organisation notifia au requérant une réaffectation temporaire au Siège auprès du Sous-directeur général chargé du Secteur de la priorité Afrique et relations extérieures (en abrégé, ADG/PAX selon le sigle anglais), en attendant que le gouvernement congolais accorde l'accréditation pour permettre son transfert géographique au Bureau de Brazzaville.

* Traduction du greffe.

Le 9 octobre 2019, le poste qu'occupait le requérant au Siège fut confié par intérim à une autre personne, tandis que, le 23 octobre, lui fut notifié par l'Organisation le refus du gouvernement congolais de lui accorder son accréditation.

Entre-temps, le 22 octobre 2019, le requérant avait été informé de sa réaffectation pour une mission temporaire au Bureau de Kingston, en Jamaïque, du 28 octobre 2019 au 31 janvier 2020, ce que l'Organisation lui confirma le 25 octobre 2019 en lui demandant d'entreprendre les arrangements nécessaires pour prendre ses fonctions le plus tôt possible.

L'avis du Conseil d'appel (CAP/488) en date du 16 juillet 2019 concernant la décision de réaffecter le requérant à Brazzaville, faisant suite à sa réclamation du 16 juillet 2019, lui fut communiqué le 3 mars 2023. Le Conseil d'appel ne recommandait pas l'annulation de cette décision, estimant que cette demande était devenue sans objet au regard de la situation finale du requérant, son transfert en République du Congo n'ayant pas pu avoir lieu. Il était aussi d'avis que l'Organisation aurait pu observer une pratique habituelle en le maintenant à son poste au Siège jusqu'à la réalisation effective de son affectation et que son remplacement à ce poste avait été précipité sans qu'il ait semblé justifié par une quelconque utilité ou urgence. Le Conseil concluait ainsi que le requérant avait de ce fait subi un préjudice pour lequel devait lui être accordée une réparation appropriée.

Le 2 juin 2023, la décision finale de la Directrice générale concernant sa réaffectation à Brazzaville fut communiquée au requérant. La Directrice générale suivait la recommandation du Conseil d'appel de ne pas annuler la décision du 10 juillet 2019, mais refusait de suivre celle qui tendait à accorder une réparation du tort moral, en notant que le recours ne portait que sur la décision de réaffectation et non sur le remplacement du requérant dans ses anciennes fonctions. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de réaffectation au poste de chef de bureau à Brazzaville et Représentant de l'UNESCO en République du Congo, ainsi que de réparer ses préjudices professionnel et moral. Il demande également qu'il soit

constaté que le délai de recours interne a été déraisonnable et de nature à lui causer aussi un préjudice. Il réclame en conséquence l'attribution d'une indemnité équitable pour le préjudice moral subi en raison de ce délai, de même que l'octroi de dommages-intérêts punitifs en raison du comportement de l'Organisation, ainsi que la condamnation de celle-ci aux dépens relatifs aux cinq procédures qu'il a été contraint d'engager devant le Tribunal. Il demande enfin l'indemnisation du tort matériel causé par la préparation des procédures introduites par lui devant le Tribunal, à raison de 10 000 euros pour chaque affaire.

L'UNESCO, pour sa part, demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable ou infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant demande l'annulation de la décision de la Directrice générale du 2 juin 2023 ayant rejeté le recours formé contre celle, prise le 10 juillet 2019, de le muter à Brazzaville, en République du Congo. Il demande également au Tribunal d'ordonner la réparation de l'entière du préjudice professionnel et moral subi en raison de cette décision, qu'il estime arbitraire, infondée et discriminatoire, de même que du préjudice subi en raison du délai déraisonnable dans lequel sa réclamation aurait été traitée.

2. Dans quatre autres requêtes déposées devant le Tribunal, le requérant demande également l'annulation des décisions de refus de report de sa réaffectation géographique, de refus de sa réintégration au Siège, de sa réaffectation au Bureau de Kingston, de renvoi sans préavis, ainsi que de rejet de ses plaintes pour harcèlement.

Le requérant demande que la présente requête soit jointe à ces quatre autres requêtes. Mais dans le jugement 5052, également prononcé ce jour, le Tribunal a déjà rejeté une demande de jonction de ces mêmes requêtes. Il n'y a, en conséquence, pas lieu de se prononcer à nouveau à ce sujet.

3. L'Organisation conteste tout d'abord la recevabilité de la requête en se fondant sur quatre considérations: en premier lieu, la décision de réaffectation du requérant en République du Congo ne constituerait pas une décision définitive, dès lors qu'elle était subordonnée à l'accord du gouvernement congolais et à la confirmation de l'aptitude médicale du requérant; en deuxième lieu, cette décision n'ayant jamais été suivie d'effet, elle n'aurait jamais pu faire grief à ce dernier; en troisième lieu, la requête serait également irrecevable du fait qu'elle n'aurait pas d'objet en ce que le requérant viserait en réalité à contester la décision de rejeter sa demande de report de réaffectation, ce qui fait précisément l'objet d'une autre requête déposée devant le Tribunal; et enfin, en quatrième lieu, le requérant ne justifierait en tout état de cause d'aucun intérêt à agir à l'encontre de cette décision, dès lors qu'il ne ferait valoir aucun moyen spécifiquement dirigé contre celle-ci.

Le Tribunal considère toutefois que ces fins de non-recevoir doivent être rejetées.

En premier lieu, la décision initiale de la Directrice générale du 10 juillet 2019 de réaffecter le requérant au poste de chef de bureau à Brazzaville constituait bien une décision susceptible de produire des effets de droit, même si son exécution concrète dépendait encore de deux éléments extérieurs sur lesquels la Directrice générale n'avait en effet aucune prise. De même, il n'est pas contestable que la décision finale de la Directrice générale du 2 juin 2023 rendue sur le recours du requérant est, elle-même, une décision définitive également susceptible d'être annulée par le Tribunal.

En deuxième lieu, la circonstance que la décision de réaffecter le requérant au poste de chef de bureau à Brazzaville n'ait finalement pas été suivie d'effet n'implique en rien que cette décision n'était pas de nature à faire grief à l'intéressé.

En troisième lieu, et contrairement à ce qu'affirme l'UNESCO, la décision attaquée est clairement identifiée, tant dans la formule de requête que dans le mémoire joint, et elle ne se confond aucunement avec la décision de refuser la demande du requérant de se voir accorder

un report de réaffectation dans le cadre de l'exercice de mobilité géographique pour l'année 2019.

En quatrième lieu, le requérant a de toute évidence un intérêt à agir dans le cadre de la présente requête, la question de savoir s'il invoque ou non des moyens susceptibles de conduire à l'annulation de la décision attaquée relevant de l'examen au fond du litige.

4. Dès lors que la décision attaquée constitue une décision de réaffectation au sens des dispositions applicables au sein de l'UNESCO, ce qui est assimilable à une mutation, le Tribunal rappelle sa jurisprudence constante en la matière, selon laquelle une décision portant, comme c'est le cas en l'espèce, mutation d'un fonctionnaire international relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de l'organisation concernée et ne peut faire l'objet, pour cette raison, que d'un contrôle restreint. Elle n'est ainsi susceptible d'être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels, tire du dossier des conclusions manifestement erronées ou procède d'un détournement de pouvoir (voir, par exemple, les jugements 4609, au considérant 4, 4451, au considérant 6, 3488, au considérant 3, 2635, au considérant 5, 1556, au considérant 5, et 883, au considérant 5).

5. À l'appui de divers moyens, le requérant considère que le rejet de sa demande de report de réaffectation dans le cadre du programme de mobilité géographique de 2019 serait illégal, ainsi qu'il le fait valoir dans sa troisième requête. La réaffectation du requérant à Brazzaville n'ayant pu être décidée qu'à la suite de ce refus de report de sa réaffectation, lui-même illégal, elle serait, selon lui, également illégale par voie de conséquence.

Mais le Tribunal relève que la décision de refus de report de réaffectation à laquelle se réfère le requérant a fait l'objet de sa troisième requête, qui a été rejetée par le jugement 5052, également prononcé ce jour.

Il s'ensuit que les divers moyens invoqués par l'intéressé dans la présente requête concernant cette décision ne peuvent qu'être rejetés pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans le jugement susmentionné.

6. Pour le surplus, dans un premier moyen, le requérant fait valoir que la décision de le réaffecter à Brazzaville serait dépourvue de toute motivation, ce qui serait contraire à la jurisprudence du Tribunal.

Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision doit permettre à son destinataire d'en connaître les raisons, notamment pour le mettre à même de se déterminer en conséquence (voir, par exemple, les jugements 4900, au considérant 22, 4547, au considérant 3, et 4164, au considérant 11).

Le Tribunal rappelle également sa jurisprudence constante selon laquelle la motivation d'une décision n'a pas nécessairement à figurer dans la décision elle-même (voir, par exemple, les jugements 4877, aux considérants 2 et 8, 4368, au considérant 15, 3914, au considérant 15, et 1750, au considérant 6), mais peut également être communiquée au membre du personnel concerné d'une autre manière, notamment lors d'une réunion (voir, par exemple, le jugement 3914, au considérant 15), dans d'autres documents ou même lors d'une communication verbale (voir les jugements 4880, au considérant 9, 4451, au considérant 11, 3662, au considérant 3, ou 1590, au considérant 7).

En l'espèce, il est vrai que la décision initiale de réaffectation à Brazzaville du 10 juillet 2019 se limite à préciser que cette décision a été prise dans le cadre du programme de mobilité géographique pour 2019. Mais il ressort néanmoins des pièces déposées par les parties que le requérant était parfaitement informé du contexte dans lequel se déroulait cet exercice de mobilité, de même que des raisons pour lesquelles il avait été décidé de procéder à sa réaffectation dans le cadre de celui-ci. À cet égard, il ressort à l'évidence du dossier que l'intéressé avait connaissance des motifs de sa mutation à Brazzaville.

Le premier moyen n'est, en conséquence, pas fondé.

7. Dans un deuxième moyen, tiré de la violation de l'alinéa d) du paragraphe 7 du point 5.10 du Manuel RH, le requérant fait valoir qu'il n'aurait pas été tenu compte des préférences qu'il avait exprimées en 2018 quant à son choix par rapport aux différents lieux d'affectation qui lui avaient été proposés à l'époque. En effet, le Bureau de Brazzaville ne figurait pas parmi ses choix.

Mais le Tribunal relève que les trois lieux d'affectation qui avaient été proposés en 2018 concernaient l'exercice de mobilité de cette année, et non l'exercice de mobilité géographique pour 2019. S'agissant de ce dernier exercice, le Tribunal observe qu'il ressort du dossier qu'il avait été demandé à l'intéressé, par un courriel du 6 mai 2019, d'exprimer son intérêt pour les trois postes qu'il préférerait parmi ceux qui avaient été publiés sur le site de l'Organisation dans le cadre de cet exercice de mobilité, mais qu'il n'a pas répondu à cette invitation expresse.

Il s'ensuit que le moyen manque en fait.

8. Dans un troisième moyen, le requérant, se référant à l'avis donné par le Conseil d'appel le 27 février 2023, fait valoir que l'UNESCO aurait commis une erreur de droit en le remplaçant dès le 9 octobre 2019 par un intérimaire dans le poste qu'il occupait au Siège, alors même que le gouvernement congolais n'avait, à cette date, pas encore accepté l'affectation de l'intéressé à Brazzaville et qu'il ne l'a finalement pas agréée.

Mais le Tribunal rappelle que l'objet du présent litige est la contestation de la décision de réaffectation du requérant, et non celle du refus de sa demande de réintégration au poste qu'il occupait au Siège de l'Organisation. Cette dernière question fait l'objet de la sixième requête formée par le requérant, sur laquelle il est statué par le jugement 5056, également prononcé ce jour. En tout état de cause, l'erreur de droit ainsi dénoncée dans l'avis du Conseil d'appel n'a aucune incidence sur la légalité de la réaffectation de l'intéressé à Brazzaville.

Le troisième moyen doit, en conséquence, être rejeté.

9. Dans un quatrième moyen, le requérant dénonce un «acharnement institutionnel» de l'UNESCO à son égard en raison de la volonté affichée «de le réaffecter hors Siège coûte que coûte» sans tenir compte de ses droits et sans respecter les règles et procédures applicables en matière de mobilité.

Mais le Tribunal relève que cette allégation de harcèlement institutionnel dépasse l'objet de la requête présentement examinée et n'a donc pas à être traitée ici. Elle a par ailleurs donné lieu à la sixième requête formée par le requérant et il est, en conséquence, renvoyé au jugement 5052, également prononcé ce jour, statuant sur cette dernière.

10. Le requérant sollicite la réparation du préjudice qui lui aurait été causé par le retard excessif de la procédure de recours interne, laquelle a en effet duré plus de trois ans et huit mois. Il considère à cet égard qu'il était possible pour l'Organisation d'organiser des séances du Conseil d'appel pendant la période de confinement due à la pandémie de Covid-19 et qu'en tout état de cause, «[d]epuis le 31 juillet 2022, aucune raison valable ne [pouvait] être avancée pour [lui] refuser la tenue d'une séance du Conseil d'appel en présentiel».

Selon la jurisprudence du Tribunal, les fonctionnaires internationaux sont en droit d'attendre que leur cause soit examinée par les organes de recours interne dans un délai raisonnable et un manquement à cette exigence de célérité de traitement constitue une faute à la charge de l'organisation dont ils relèvent (voir les jugements 4727, au considérant 14, 3510, au considérant 24, et 2116, au considérant 11). Par ailleurs, le montant susceptible d'être accordé à ce titre dépend notamment, en principe, de deux facteurs essentiels, qui sont, d'une part, la durée du retard constaté et, d'autre part, les conséquences de ce retard pour le fonctionnaire intéressé (voir les jugements 4727, au considérant 14, 4635, au considérant 8, 4178, au considérant 15, 4100, au considérant 7, et 3160, au considérant 17).

En l'espèce, il n'est pas déraisonnable que l'Organisation ait considéré qu'il n'était pas opportun d'organiser des séances en présentiel du Conseil d'appel durant la période de la pandémie de Covid-19, et ce, d'autant plus que des règles strictes avaient été édictées

par les autorités françaises dans le cadre des trois confinements décidés durant cette pandémie. Le requérant ne peut pas non plus se plaindre de ce que n'ait pas été organisée une séance du Conseil d'appel en virtuel durant cette même période, dès lors qu'il a lui-même expressément décliné cette éventualité dans un courriel du 19 mars 2021.

Si le requérant fait valoir qu'il avait demandé, à deux reprises et une première fois par courriel du 3 juin 2022, que soit organisée une séance du Conseil d'appel en présentiel dès lors que les restrictions liées à la pandémie de Covid-19 avaient été «levées depuis [...] plusieurs mois», le délai de huit mois mis pour organiser une telle réunion n'apparaît pas excessif, étant donné que, comme le fait observer à juste titre la défenderesse, le recours de l'intéressé a été examiné le 2 février 2023, soit lors de la première réunion qui a pu être tenue en présentiel par le Conseil d'appel après la levée desdites restrictions.

Il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande d'indemnité présentée par le requérant à ce titre.

11. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions, y compris celles de nature indemnitaire et celle relative à l'octroi de dommages-intérêts punitifs, de même que celles tendant au versement de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 13 mai 2025, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 3 juillet 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

RENÉ M. VARGAS M.