

*Traduction du Greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

G. (n° 2)

c.

UPU

123^e session

Jugement n° 3732

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. D. G. le 15 février 2014 et régularisée le 20 juin, la réponse de l'UPU du 29 septembre 2014, la réplique du requérant du 5 janvier 2015 et la duplique de l'UPU du 11 février 2015;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant conteste la décision de rejeter ses allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir comme étant dénuées de fondement.

Le requérant est entré au service de l'UPU en qualité de traducteur en 1995. Il est au bénéfice d'un contrat permanent depuis 1999.

Par une lettre du 16 juin 2011, le requérant formula des allégations de harcèlement moral et institutionnel. Suite à des échanges avec l'administration, il déposa une plainte formelle pour harcèlement et abus de pouvoir le 19 décembre 2011. À sa demande, l'administration pria le Bureau du contrôle interne des Nations Unies (OIOS) d'aider l'UPU à mener une enquête. L'OIOS n'effectua qu'une évaluation préliminaire. Dans son rapport du 30 mars 2012, il indiquait que la plainte n'avait pas été déposée par le plaignant ou un tiers ayant personnellement connaissance du problème, comme l'exigeait l'instruction administrative n° 34 du 4 novembre 2011 relative aux mécanismes de résolution des conflits

dans le cadre de discrimination, d'abus de pouvoir et de harcèlement, et qu'en conséquence elle était irrecevable. L'OIOS nota également que les arguments essentiels de sa plainte semblaient être liés à la qualité de son travail, ce qui n'était normalement pas considéré comme du harcèlement. Le 5 avril 2012, le requérant accepta que l'enquête soit menée plutôt par le réviseur interne de l'UPU et une entreprise externe fut désignée. Le 11 septembre 2012, le réviseur interne présenta le rapport d'enquête dans lequel il concluait qu'aucune des allégations du requérant n'était fondée. Par une lettre en date du 23 octobre 2012, le Directeur général informa le requérant des principales conclusions du réviseur interne et lui signifia qu'il avait décidé de clore le dossier.

Le 1^{er} novembre 2012, le requérant demanda une version non expurgée et complète du rapport. Par une lettre du 16 novembre 2012, le Directeur général rejeta cette demande au motif que l'instruction administrative n° 34 ne prévoyait pas la communication du rapport à cette étape de la procédure aux fins de protéger toutes les parties concernées par l'affaire. En cas de recours interne introduit contre la décision de clore le dossier, le rapport serait transmis au Comité paritaire de recours qui le transmettrait ensuite à la ou aux parties ayant introduit le recours, conformément au principe du contradictoire.

Par une lettre du 23 novembre 2012, le requérant demanda le réexamen des décisions du 23 octobre et du 16 novembre et pria le Directeur général de l'autoriser à saisir directement le Tribunal. Le 10 décembre 2012, le Directeur général confirma ses décisions et invita le requérant à suivre la procédure établie pour introduire un recours interne.

Le 9 janvier 2013, le requérant introduisit un recours devant le Comité paritaire de recours. Dans son rapport du 4 novembre 2013, le Comité considéra à l'unanimité que le rapport d'enquête ne permettait pas de conclure qu'il y avait eu harcèlement. Il considéra également qu'il ne serait pas utile, dans l'intérêt de la résolution éventuelle du conflit, de communiquer le rapport complet au requérant. Il recommandait que les parties s'engagent dans un processus de médiation pour résoudre ce conflit et qu'elles fassent toutes deux des efforts constructifs pour réintégrer le requérant dans l'équipe de traduction. Par une lettre du 22 novembre 2013, le requérant fut informé de la décision du Directeur

général de rejeter son recours comme étant dénué de fondement, conformément au rapport du Comité paritaire de recours. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner à l'UPU de lui permettre de travailler au titre d'un contrat permanent depuis son domicile, de rembourser tout congé de maladie, traitement et congé dans les foyers qui ont été déduits du fait de ses absences «dues à une maladie imputable à l'exercice des fonctions officielles». Il demande également au Tribunal d'ordonner que son poste soit reclassé, que son rapport d'évaluation de 2010 soit effectué par un fonctionnaire indépendant, que la description de son poste soit révisée et que son grade soit ajusté pour tenir compte de son expérience et de son ancienneté. Il demande que soient prises des mesures disciplinaires à l'encontre des personnes n'ayant pas respecté les principes énoncés dans l'instruction administrative n° 34. Il réclame également une indemnité pour tort moral à plusieurs titres, ainsi que les dépens, et que toutes les sommes allouées soient assorties d'intérêts.

L'UPU fait valoir que la requête est dénuée de fondement. Elle demande au Tribunal d'ordonner que le requérant prenne à sa charge les dépens de l'UPU.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant soulève principalement les questions suivantes : le refus opposé par le Directeur général à la demande du requérant de saisir directement le Tribunal est illégal, la composition du Comité paritaire de recours était irrégulière et la non-divulgence du rapport du réviseur interne constituait une violation des garanties fondamentales d'une procédure régulière.

Le requérant a sollicité la tenue d'un débat oral. Les écritures étant suffisantes pour permettre au Tribunal de se prononcer en toute connaissance de cause, il ne sera pas fait droit à cette demande.

2. Selon la jurisprudence du Tribunal, «le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des

organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel (voir, par exemple, [...] les jugements 2781, au considérant 15, et 3067, au considérant 20). Cela est d'autant plus vrai que les organes de recours interne ont normalement la possibilité d'accueillir un recours pour des motifs d'équité ou d'opportunité, alors que le Tribunal est, pour sa part, tenu de se prononcer essentiellement en droit. [...] [I]l ne saurait bien entendu être exclu que le réexamen d'une décision contestée dans le cadre de la procédure de recours interne suffise à régler le litige, l'une des justifications essentielles du caractère obligatoire de cette procédure est de permettre au Tribunal, s'il a en définitive à connaître effectivement de l'affaire, de disposer d'un dossier nourri des constatations de fait et des éléments d'information ou d'appréciation issus des travaux des instances de recours et, en particulier, de l'organe paritaire intervenant généralement en la matière (voir, par exemple, les jugements 1141, au considérant 17, ou 2811, au considérant 11). [...] [L]e Comité de recours est ainsi appelé à jouer un rôle fondamental dans la résolution des litiges, eu égard tant aux garanties d'objectivité résultant de sa composition qu'à sa connaissance intime du fonctionnement de l'organisation et aux larges pouvoirs d'investigation qui lui sont attribués. Il lui revient notamment de collecter, au travers des auditions et des mesures d'instruction auxquelles il est amené à procéder, les preuves et témoignages nécessaires à l'établissement des faits ainsi que les informations propres à permettre de porter une appréciation éclairée sur ces derniers.» (Voir le jugement 3424, aux considérants 11 a) et b.) En conséquence, compte tenu de la nature administrative et quasi juridictionnelle du recours interne, les deux parties (personnel et administration) doivent s'accorder afin de passer outre la procédure de recours interne, qui constitue un élément fondamental du système de résolution des différends au sein d'une organisation internationale, et de saisir directement le Tribunal. Étant donné que la procédure de recours interne est prévue par le Règlement du personnel et le Statut du personnel du Bureau international de l'UPU, qu'en vertu du Statut du Tribunal les moyens de recours interne doivent avoir été épuisés et que le requérant n'a pas prouvé que le Président avait abusé de son pouvoir ou enfreint le principe d'égalité de traitement en décidant de ne pas l'autoriser à saisir directement le

Tribunal, l'argument du requérant selon lequel le refus de lui permettre de passer outre la procédure de recours interne était un acte de représailles est dénué de fondement.

3. Selon le requérant, l'un des membres du Comité paritaire de recours n'aurait pas dû siéger au sein de cet organe lors de l'examen de son recours en raison des contacts étroits qu'il entretenait avec le requérant dans le cadre du travail et du fait qu'il avait également été entendu par le réviseur interne au cours de l'enquête ouverte suite à sa plainte pour harcèlement. Le requérant affirme qu'il n'était pas au courant de ce dernier élément lorsqu'il a dû approuver la composition du Comité. L'UPU prétend au contraire que le membre contesté n'a fait qu'assurer la communication entre le requérant et son supérieur hiérarchique, car le requérant refusait de communiquer directement avec ce dernier, mais elle ne répond pas à l'allégation spécifique selon laquelle le membre contesté avait été entendu par le réviseur interne au cours de l'enquête. Le Tribunal est d'avis que le membre contesté du Comité ne pouvait pas faire partie du Comité chargé d'examiner le recours du requérant s'il avait été entendu par le réviseur interne, puisque le Comité serait appelé à analyser les témoignages sur lesquels se fondait le rapport du réviseur interne. Il est permis de douter de son impartialité (voir le jugement 2671, au considérant 10) dès lors que l'on peut raisonnablement conclure qu'il s'agissait d'un réel conflit d'intérêts, et non pas uniquement d'un conflit perçu (voir le jugement 2225, au considérant 19). L'argument avancé par le requérant concernant la composition irrégulière du Comité est fondé.

4. Le requérant affirme que le rapport d'enquête du réviseur interne établissant les faits ne lui a pas été divulgué en violation des garanties fondamentales d'une procédure régulière. Le Comité paritaire de recours a examiné la question de savoir s'il y avait lieu de communiquer le rapport du réviseur interne et a décidé de ne pas le divulguer au requérant pour les raisons suivantes :

«Selon la clause a du paragraphe 6.21 de l'instruction administrative n° 34 du 4 novembre 2011 :

- a S'il ressort du rapport qu'il n'y a pas eu de conduite prohibée, le Directeur général classera l'affaire et en informera la personne mise en cause et le plaignant en résumant les conclusions de l'enquête.

Selon l'enquête, la conduite prohibée alléguée n'a pas eu lieu. La personne mise en cause et le plaignant ont été informés de ce fait. Un résumé des conclusions a été communiqué au plaignant, le [requérant] en l'espèce. Conformément à l'instruction administrative, il n'y a pas lieu de lui communiquer le rapport complet.

- b La question qui s'est alors posée était celle de savoir si le "droit de réponse" du [requérant] n'avait pas été respecté. Le Comité paritaire de recours a conclu que tel n'était pas le cas, car c'était le [requérant] qui avait formulé les allégations en premier lieu.
- c Le Bureau international avait déjà envisagé la possibilité de fournir au [requérant] des résumés expurgés. Toutefois, les personnes entendues n'ont pas accepté que lesdits résumés, même expurgés, soient communiqués au [requérant].
- d Le Comité estime également que cette affaire est dans l'ensemble une triste illustration de la manière dont des relations humaines peuvent se dégrader. Le Comité considère pourtant que la situation n'est pas irrémédiable. Compte tenu de cet optimisme, le Comité estime également que la communication au [requérant] du rapport intégral ne serait pas de nature à favoriser la résolution de la situation actuelle.»*

5. S'agissant du point «a» ci-dessus, le Tribunal observe que l'instruction administrative n° 34 se réfère à la période d'enquête précédant le recours interne et qu'en conséquence elle ne peut pas être invoquée pour refuser l'accès aux documents qui ont été utilisés par le Comité paritaire de recours pour formuler son avis et ses recommandations. Il convient d'ajouter que le Directeur général, dans sa lettre du 16 novembre 2012, a déclaré en substance que, bien qu'ayant rejeté la demande du requérant de disposer d'une copie non expurgée du rapport du réviseur interne à ce stade de la procédure, en cas de recours interne contre la décision de clore l'affaire, le rapport serait transmis au Comité qui le communiquerait ensuite au requérant.

* Traduction du greffe.

6. S'agissant des trois derniers points (b, c et d) énoncés ci-dessus, il y a lieu de se reporter au jugement 3640, qui a été récemment adopté par le Tribunal en séance plénière. Bien que ce jugement se réfère à des «allégations formulées à [l']encontre [du requérant]» et à la personne mise en cause ainsi qu'au droit «d'assurer pleinement sa défense dans le cadre [d'une] procédure [disciplinaire]», il s'applique également en l'espèce au requérant, qui a tenté, dans son recours interne, de prouver qu'il avait été harcelé.

Au considérant 19, le Tribunal rappelait sa jurisprudence bien établie «selon laquelle “le fonctionnaire doit avoir connaissance, en règle générale, de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde (ou s'apprête à fonder) sa décision à son encontre” et “[cette autorité] ne saurait normalement lui opposer le caractère confidentiel de tels documents” (voir le jugement 2229, au considérant 3 b), auquel se réfère notamment le jugement 3295, au considérant 13)».

Toutefois, le Tribunal poursuivait comme suit au considérant 20 :

«[L]a jurisprudence en cause admet tout de même, ainsi que le manifeste expressément l'utilisation des termes “en règle générale” et “normalement” dans les extraits de jugements précités, certaines exceptions au principe qu'elle pose.»

Il y a lieu de souligner qu'en l'espèce le requérant a exigé que lui soit communiquée une copie non expurgée de l'intégralité du rapport du réviseur interne. Néanmoins, comme le déclarait le Tribunal dans le jugement 3640, au considérant 20 :

«[I]l suffit [...], pour que les droits de la défense soient respectés, que le fonctionnaire ait été informé de façon précise des allégations formulées à son encontre et du contenu des témoignages recueillis au cours de l'enquête, de sorte qu'il ait été ainsi mis en mesure de contester utilement la valeur probante de ces éléments (voir le jugement 2771, au considérant 18).»

Bien que le Comité paritaire de recours ait avancé quatre raisons pour justifier sa décision de ne pas fournir au requérant le rapport dans son intégralité, le Tribunal estime que ces raisons ne sont pas convaincantes. Le Comité pouvait avoir des raisons valables de refuser de divulguer une copie non expurgée du rapport intégral. Le simple fait que les personnes entendues aient refusé de consentir à ce que le rapport soit divulgué (raison «c» susmentionnée) ne constitue pas, en soi, une raison valable. Par contre, la nécessité de protéger l'identité des personnes

entendues, selon des critères objectifs, aurait pu justifier le refus de divulguer une version non expurgée du rapport.

Le Tribunal ne peut prendre position sur cette question dans la mesure où la version non expurgée du rapport complet n'a pas été mise à sa disposition. Toutefois, afin de respecter le droit du requérant de disposer d'éléments suffisants pour défendre sa thèse et poursuivre son recours, le Comité paritaire de recours aurait dû lui communiquer un résumé des éléments de preuve qui contredisaient ses affirmations. Le document qui a été transmis par le Directeur général (à savoir le résumé du rapport) n'est pas suffisamment détaillé. En conséquence, la solution retenue par le Comité paritaire de recours était erronée.

7. Les deux irrégularités constatées aux considérants 3 et 6 ci-dessus justifient que l'affaire soit renvoyée à l'UPU afin que l'autorité compétente puisse prendre une nouvelle décision sur recommandation d'un comité paritaire de recours dont la composition serait régulière. Le requérant a droit à une indemnité pour tort moral, dont le Tribunal fixe le montant à 6 000 euros. Obtenant partiellement gain de cause, le requérant a également droit aux dépens, fixés à 4 000 euros. La demande reconventionnelle de l'UPU tendant à ce que le requérant soit condamné aux dépens doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'UPU afin qu'une nouvelle décision soit prise par le Directeur général sur recommandation d'un comité paritaire de recours dont la composition sera régulière, comme il est dit aux considérants 3 et 6 ci-dessus.
3. L'UPU versera au requérant une indemnité de 6 000 euros pour tort moral.

4. Elle lui versera également la somme de 4 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté, de même que la demande reconventionnelle de l'UPU.

Ainsi jugé, le 27 octobre 2016, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 février 2017.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ