

E. Z. (n° 2)

c.

UNESCO

125^e session

Jugement n° 3935

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. S. E. Z. le 14 décembre 2016 et régularisée le 19 janvier 2017, la réponse de l'UNESCO du 18 avril et la lettre du requérant du 2 mai 2017 par laquelle celui-ci a informé le Greffier du Tribunal qu'il ne déposerait pas de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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;

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

Le requérant accuse son ancienne supérieure hiérarchique de harcèlement moral.

Au moment des faits, le requérant occupait un poste de classe P-5 au sein de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques (ci-après «l'Office») de l'UNESCO. En mars 2011, il adressa à la Directrice générale une plainte pour harcèlement moral dirigée contre la directrice de l'Office. Il pria la Directrice générale de trouver une solution provisoire à cette situation, «même en dehors du service», et il lui demandait en outre une «audience» afin de «mettre un terme à la détérioration de [s]es conditions de travail». Le 29 mars, le requérant eut avec la Directrice générale un entretien au cours duquel aurait été

évoquée la question de son éventuelle mutation. Le 31 mars 2011, il demanda au conseiller pour l'éthique, à qui la plainte avait été transmise pour examen, de «surseoir à statuer» dans l'attente de la «solution informelle» que la Directrice générale était selon lui en train d'étudier.

Le 5 septembre 2012, le requérant demanda à la Directrice générale de prolonger son engagement au-delà du 30 juin 2013, date à laquelle il devait atteindre l'âge statutaire de départ à la retraite. Le 23 octobre, il lui demanda en outre que le Bureau de l'éthique traite sa plainte pour harcèlement moral dirigée contre la directrice de l'Office.

Dès le mois de novembre 2012, le conseiller pour l'éthique s'efforça de parvenir à un règlement à l'amiable. Le 30 janvier 2013, le requérant reçut une proposition d'accord de cessation de service qui prévoyait que ses services prendraient fin le lendemain et qu'outre une indemnité de licenciement il percevrait une somme correspondant à trois mois de salaire en guise de préavis à condition, notamment, qu'il retire sa plainte pour harcèlement. Le 31 janvier, le requérant rejeta cette proposition et demanda à l'administration de donner suite à sa plainte.

Le 7 février 2013, le requérant, en application du paragraphe 28 du point 18.2 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO relatif à la politique de lutte contre le harcèlement, déposa, au nom d'une de ses anciennes collègues, M^{me} C., une plainte pour harcèlement dirigée contre la directrice de l'Office, qui fut rejetée le 25 avril. Le même jour, il fut informé du rejet, sur recommandation du conseiller pour l'éthique, d'une plainte par laquelle il avait accusé la directrice de l'Office de conduite contraire à l'éthique et dépenrière et de favoritisme lors de procédures de recrutement. Le 24 mai, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de ces deux décisions de rejet.

Après avoir recueilli les commentaires de la directrice de l'Office au sujet des allégations qu'avait soulevées le requérant à son encontre, le conseiller pour l'éthique procéda à une évaluation préliminaire de la plainte de ce dernier. Dans son rapport du 15 mai 2013, il constata que ces allégations n'étaient pas constitutives de harcèlement moral au sens des dispositions applicables mais étaient «plutôt des manifestations d'un conflit d'ordre professionnel». Par conséquent, il recommanda à la Directrice générale de classer l'affaire. Ayant été informé, le 27 mai,

que la Directrice générale avait décidé de suivre cette recommandation, le requérant introduisit, le 4 juin, une réclamation à l'encontre de cette décision. Il demandait à la Directrice générale de «faire procéder à une enquête des dossiers de [s]a plainte par des investigateurs indépendants et de [lui] notifier [sa] décision globale dans les délais réglementaires».

Ayant été informé, le 13 août, que ses deux réclamations étaient rejetées, le requérant — qui avait pris sa retraite le 30 juin — saisit le Conseil d'appel le 27 août 2013. Dans sa requête détaillée, il demandait réparation pour le préjudice moral qu'il estimait avoir subi du fait du harcèlement qu'il endurait depuis 2009 et des représailles dont il avait fait l'objet suite à son refus d'accepter la proposition d'accord de cessation de service.

Dans son avis, qu'il rendit, après avoir entendu les parties, le 15 juin 2016, le Conseil d'appel estima que, dans la mesure où M^{me} C. avait déclaré, dans un courriel du 22 avril 2013, qu'elle n'avait pas été harcelée, la décision de rejeter la plainte que le requérant avait introduite en son nom était conforme aux «règlements en vigueur». Par ailleurs, le Conseil d'appel estima que les décisions de rejet de la plainte pour harcèlement moral et de la plainte pour conduite contraire à l'éthique et dépensière et pour favoritisme n'étaient pas justifiées. Dans la mesure où les allégations du requérant et les explications de la directrice de l'Office étaient en totale contradiction, le conseiller pour l'éthique aurait dû prolonger l'examen de l'affaire, notamment en procédant à l'audition de témoins, afin de vérifier si les faits dénoncés par le requérant étaient constitutifs de harcèlement ou étaient des «mesures managériales» prises dans l'intérêt du service. Constatant que le requérant et la directrice de l'Office avaient quitté le service de l'Organisation, le Conseil d'appel affirma qu'il était désormais impossible de déclencher une enquête et recommanda à la majorité d'annuler «les décisions attaquées» et de verser au requérant une somme correspondant à six mois de salaire tous chefs de préjudice confondus.

Des discussions débutèrent afin de parvenir à une solution à l'amiable, mais celles-ci échouèrent. Par lettre du 2 décembre 2016, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de faire

sienne la recommandation majoritaire du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande l'annulation de «toutes les décisions» visées par la recommandation du Conseil d'appel et de la décision attaquée, en ce qu'elle lui refuse l'ouverture d'une enquête et la transmission du dossier au Service d'évaluation et d'audit — lequel, aux termes du point 18.3 du Manuel des ressources humaines, est compétent pour connaître des allégations de conduite illégale ou dépensière — pour évaluation de l'ensemble des conséquences dommageables des abus de pouvoir dont il prétend avoir été victime, lesquels «dépass[e]nt de loin le montant de six mois de salaire net déjà octroyé par la Directrice générale». Il sollicite une indemnité correspondant à deux ans de salaire brut en réparation du préjudice moral et matériel subi et une somme de 15 000 euros pour les dépens. Il demande que la présente requête soit jointe à la première.

L'UNESCO soutient que la requête est irrecevable car, étant, de son point de vue, particulièrement confuse et absconse, elle ne répond pas aux exigences d'une procédure équitable. À titre subsidiaire, elle conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement. L'UNESCO, qui s'oppose à la jonction des deux requêtes au motif qu'elles portent sur des questions juridiques entièrement différentes, demande au Tribunal de condamner le requérant à lui verser une somme de 6 000 dollars des États-Unis afin de compenser partiellement les dépenses liées à la présente requête.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision du 2 décembre 2016 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a statué sur le recours formé à l'encontre du rejet de diverses plaintes déposées par le requérant et, notamment, d'une plainte pour harcèlement moral visant la directrice de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques, au sein duquel l'intéressé exerçait ses fonctions.

Se conformant à la recommandation exprimée par le Conseil d'appel dans son avis du 15 juin 2016, la Directrice générale a, dans cette décision, notamment admis que c'était à tort que cette plainte pour harcèlement moral avait été classée à l'issue de l'évaluation préliminaire dont elle avait fait l'objet. Retirant diverses décisions antérieures, elle a cependant estimé, à l'instar du Conseil d'appel, qu'il n'était plus guère possible, pour des raisons pratiques, de procéder à une enquête sur le harcèlement allégué et a donc accepté d'indemniser le requérant à hauteur du montant proposé par l'organe d'appel, tout en laissant ainsi ouverte la question du bien-fondé de la plainte déposée par l'intéressé.

2. Le requérant a demandé que la présente requête soit jointe à la première, sur laquelle il est également statué ce jour. Mais, si ses deux requêtes reposent sur une argumentation en partie commune, elles ont un objet nettement distinct et présentent à juger des questions juridiques différentes. Le Tribunal estime donc, conformément à l'opinion de la défenderesse, qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette jonction.

3. La défenderesse oppose à la requête une fin de non-recevoir tirée du manque d'intelligibilité dont souffrirait celle-ci. Elle estime en effet que, présentant un caractère confus et abscons, cette requête ne répondrait pas, du fait notamment d'une insuffisante précision dans l'énoncé des conclusions du requérant et de l'abondance de digressions étrangères à la cause, aux exigences d'une procédure équitable.

Le Tribunal ne peut que constater, à l'instar de l'Organisation, que cette requête aurait gagné à être mieux structurée dans son argumentation et rédigée de façon plus claire. Mais celle-ci demeure toutefois suffisamment intelligible pour que la partie adverse soit à même d'identifier son objet essentiel ainsi que les principaux moyens invoqués à son soutien. La teneur du mémoire en réponse produit par la défenderesse atteste, au demeurant, de ce que cette dernière a bien été en mesure de comprendre l'énoncé des prétentions et griefs de l'intéressé exprimés dans la requête.

Conformément à sa pratique jurisprudentielle habituelle en telle hypothèse, le Tribunal écartera donc cette fin de non-recevoir (voir, par exemple, les jugements 3298, au considérant 16, ou 3616, au considérant 1).

4. La défenderesse est en revanche fondée à faire observer que le requérant n'est pas recevable à attaquer, ainsi qu'il croit devoir le faire, «toutes les décisions visées par la recommandation du Conseil d'appel [au] para[graphe] 154 [de l'avis] CAP/414 [du 15 juin 2016]». Le Conseil d'appel ayant recommandé, audit paragraphe 154 de cet avis, de «casser les décisions attaquées» et la Directrice générale ayant indiqué, dans sa décision du 2 décembre 2016, qu'elle «a[vait] décidé d'accepter les recommandations» qui y étaient formulées, en s'en appropriant purement et simplement les termes, les décisions en cause doivent donc être considérées comme ayant été par là même retirées par leur auteur. Il s'ensuit que les conclusions dirigées à leur rencontre sont irrecevables comme dépourvues d'objet.

5. Le Tribunal relève certes que la référence ainsi faite à l'ensemble des «décisions attaquées» au paragraphe 154 de cet avis ne semble en réalité pas devoir inclure, dans l'esprit du Conseil d'appel, la décision du 25 avril 2013 par laquelle avait été classée une plainte pour harcèlement moral déposée par le requérant au nom d'une de ses anciennes collègues. Il ressort en effet du paragraphe 138 du même avis que le Conseil d'appel avait admis la légalité de cette décision, ce qui rendrait évidemment contradictoire qu'il en recommande l'annulation. Mais, en admettant que les conclusions du requérant doivent s'entendre comme visant également cette décision, le Tribunal rejoint en tout état de cause le Conseil d'appel pour considérer, sur le fond, que c'est à bon droit que ladite plainte avait été classée, dès lors notamment que la personne intéressée avait elle-même affirmé ne pas avoir été victime de harcèlement.

6. La Directrice générale ayant reconnu, dans sa décision du 2 décembre 2016, que les diverses plaintes introduites par le requérant n'auraient pas dû être classées par le conseiller pour l'éthique (sous la

seule réserve de ce qui vient d'être dit pour l'une d'entre elles), le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'ensemble de l'argumentation de l'intéressé touchant aux irrégularités qui auraient entaché les procédures d'évaluation préliminaire de sa plainte pour harcèlement moral et de celle qu'il avait déposée aux fins de dénoncer des pratiques irrégulières imputées à la directrice de l'Office. Les décisions prises à l'issue de ces procédures ayant été, comme il a été dit plus haut, retirées par la Directrice générale, cette argumentation est en effet inopérante.

7. La décision du 2 décembre 2016 ayant par ailleurs déjà prévu la réparation des torts subis par le requérant sous forme de versement de six mois de salaire, soit 50 804 dollars des États-Unis, les prétentions indemnitaires de l'intéressé ne sauraient bien entendu être admises que dans la mesure où il justifierait d'un préjudice d'un montant supérieur à cette somme.

8. Le requérant fait grief à la Directrice générale de ne pas avoir procédé, après avoir constaté que sa plainte pour harcèlement moral avait été classée à tort, à l'ouverture de l'enquête prévue, lorsque l'évaluation préliminaire ne se conclut pas par un tel classement, par le point 18.2 du Manuel des ressources humaines, relatif à la politique de lutte contre le harcèlement.

Mais le Tribunal estime, à l'instar du Conseil d'appel, que la conduite d'une telle enquête était effectivement devenue impossible, à la date de la décision attaquée, en raison tant du départ de l'Organisation du requérant et de la directrice de l'Office que du temps écoulé depuis les faits incriminés, qui rendait très difficile, en particulier, le recueil de témoignages fiables sur la matérialité de ceux-ci et sur l'appréciation que pouvaient en avoir des tiers.

Le Tribunal a d'ailleurs déjà eu l'occasion de relever, dans des cas d'espèce similaires, qu'il n'y avait pas lieu, lorsqu'il s'avère qu'une plainte pour harcèlement a été classée à tort, d'ordonner la réouverture de son instruction, si une telle mesure se heurterait à des difficultés pratiques de cet ordre (voir, par exemple, s'agissant d'une autre affaire concernant un fonctionnaire de l'UNESCO, le jugement 3639, aux considérants 8 à 10).

9. Cette situation a pour conséquence qu'il n'est guère possible, dans la présente affaire, de se prononcer en toute connaissance de cause sur le bien-fondé de l'argumentation des parties relative à l'existence et, le cas échéant, aux effets du harcèlement dénoncé par le requérant. Force est en effet de constater que ni les écritures des parties ni les pièces versées aux débats ne mettent le Tribunal à même de se prononcer sur ces points avec certitude, ce que seule la possibilité de se référer aux résultats d'une enquête menée en bonne et due forme à l'époque des faits lui aurait en l'espèce permis de faire.

Ainsi, si le requérant se plaint, notamment, d'avoir été abusivement dépossédé d'une partie de ses responsabilités, d'avoir été irrégulièrement placé sous la supervision de collègues qui n'étaient pas ses supérieurs hiérarchiques, ou encore d'avoir été victime de propos et de comportements humiliants, l'examen du dossier ne permet pas de déterminer, pour certains de ces faits, si leur matérialité est établie et, s'agissant de ceux-ci dans leur ensemble, s'ils peuvent être regardés comme caractérisant un harcèlement ou s'ils ne procèdent pas de décisions de gestion admissibles ou de simples maladresses. En outre, s'il est patent que le requérant entretenait des relations très difficiles avec la directrice de l'Office, le constat de cette situation, qui peut fort bien s'expliquer par des conflits d'ordre professionnel, voire par une pure mésentente personnelle, ne permet évidemment pas de conclure, en lui-même, que l'intéressé aurait été victime, comme il le soutient, de discrimination systématique, de mesures de représailles ou d'autres actes constitutifs d'un harcèlement.

10. Il n'en demeure pas moins que l'impossibilité dans laquelle se trouve ainsi le requérant de voir examinées les plaintes qu'il avait déposées, et notamment celle concernant ce harcèlement, constitue une grave atteinte à son droit au bénéfice d'un recours effectif. Il en est résulté, pour l'intéressé, un lourd préjudice moral, qui justifie, aux yeux du Tribunal, une indemnisation excédant celle déjà accordée par l'UNESCO en vertu de la décision attaquée.

11. Si les divers vices qui auraient entaché, selon le requérant, les procédures d'évaluation préliminaire de ses plaintes ne sont pas de nature, en l'espèce, à justifier la réparation d'un préjudice distinct de celui, identifié ci-dessus, lié au classement erroné de ces dernières, le requérant reproche à l'Organisation, dans sa requête, d'autres fautes qui seraient susceptibles d'aggraver la responsabilité de celle-ci.

12. Le Tribunal ne retiendra pas l'argumentation de l'intéressé selon laquelle l'UNESCO aurait manqué à son devoir de prévention du harcèlement au sein de ses services. Il ne ressort pas du dossier, en effet, que la dégradation de ses relations de travail ou de celles d'autres fonctionnaires avec la directrice de l'Office ait été telle, dès avant le dépôt de sa plainte pour harcèlement, que l'Organisation eût été tenue de mettre en œuvre, à cette époque, les mesures prévues en la matière par le point 18.2 précité du Manuel des ressources humaines.

13. Si le requérant réclame l'indemnisation du dommage matériel qui aurait résulté de l'engagement de «frais psychiatriques et thérapeutiques», les pièces du dossier ne permettent pas de tenir pour établi que ceux-ci seraient imputables aux conséquences des comportements reprochés à l'UNESCO.

14. Le Tribunal ne saurait davantage accueillir l'argument tiré par l'intéressé de l'«usurpation d'une compétence médicale de l'Administration», qui tiendrait — pour autant qu'on puisse le comprendre — à ce que la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines aurait affirmé, dans un mémoire produit dans le cadre d'une autre affaire, qu'il souffrirait d'un «sentiment de persécution». À supposer que cette expression ait effectivement été utilisée par cette responsable administrative, ce que conteste au demeurant la défenderesse, on ne saurait en effet en déduire, comme le fait le requérant, que l'Organisation ait ainsi entendu porter une appréciation d'ordre médical sur son état de santé et insinuer qu'il souffrirait de troubles mentaux.

15. Contestant, enfin, la régularité de la procédure suivie devant le Conseil d'appel, le requérant soutient, à cet égard, que la composition de cet organe de recours n'offrait pas les garanties d'objectivité requises et qu'il n'a pu prendre connaissance de certains documents, détenus par l'Organisation, dont la communication aurait dû être ordonnée. Mais, d'une part, la circonstance que certains membres du Conseil d'appel aient siégé dans l'affaire concernant le refus de sa prolongation d'engagement (soit celle ayant donné lieu à sa première requête) ne faisait nullement obstacle, contrairement à ce qu'il estime, à ce que ceux-ci participent à l'examen du recours en cause dans la présente affaire. D'autre part, il ne ressort pas du dossier que l'absence de communication des documents dont il réclamait la production ait été de nature à porter, en l'espèce, une atteinte substantielle à son droit d'être entendu.

16. Le requérant est, en revanche, fondé à faire valoir que l'UNESCO a méconnu, en l'espèce, les délais prévus par les dispositions régissant le déroulement de la procédure du recours.

Il ressort, en effet, des pièces du dossier que l'Organisation n'a présenté sa réponse à la requête détaillée de l'intéressé que le 11 septembre 2015, soit plus de dix mois après le dépôt de celle-ci, qui datait du 7 novembre 2014. Ce faisant, elle a ainsi manifestement méconnu les dispositions du paragraphe 12 des Statuts du Conseil d'appel, qui prévoient que cette production doit intervenir «[d]ans le mois qui suit la réception de la requête détaillée». En outre, l'audience du Conseil d'appel n'a pas eu lieu, comme le prescrit le paragraphe 14 desdits statuts, «dans les deux mois au maximum après [la réception de] la réponse», puisqu'elle ne s'est tenue que le 17 mars 2016. Enfin, la décision définitive de la Directrice générale, prise, comme il a été dit, le 2 décembre 2016, n'est ainsi elle-même intervenue que près de six mois après la remise de l'avis du Conseil d'appel du 15 juin 2016, alors que le paragraphe 20 des mêmes statuts prévoit que cette autorité «statue sur le cas le plus rapidement possible».

Certes, la défenderesse est fondée à faire observer que le non-respect des diverses dispositions précitées des Statuts du Conseil d'appel n'a pas causé, en lui-même, d'atteinte grave aux droits du requérant et

qu'une partie des retards constatés, qui sont d'ailleurs imputables, pour certains, à des initiatives prises par l'intéressé lui-même, peuvent s'expliquer par la particulière complexité de l'affaire. Il importe également de tenir compte, à ce sujet, du fait que la décision finale de la Directrice générale a été précédée de tractations avec le requérant en vue d'une éventuelle résolution du litige à l'amiable, ce qui a évidemment conduit à en différer l'adoption.

Mais il n'en reste pas moins qu'il appartenait à l'Organisation de veiller plus strictement au respect des délais de procédure prévus par les Statuts du Conseil d'appel, qui s'imposent à elle en vertu du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, et qu'elle a commis, à cet égard, certaines négligences, qui ont causé au requérant un préjudice moral appelant une légitime réparation (voir, pour des cas d'espèce comparables, les jugements 3579, au considérant 4, et 3688, au considérant 11).

17. Si le reste de l'argumentation de la requête ne saurait justifier l'attribution d'indemnités supplémentaires et, en particulier, celle des dommages-intérêts punitifs ou exemplaires que réclame le requérant, celui-ci est fondé à obtenir réparation des préjudices analysés aux considérants 10 et 16, *in fine*, ci-dessus.

Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste indemnisation de ces deux préjudices en allouant à l'intéressé une indemnité pour tort moral d'un montant global de 25 000 euros, s'ajoutant à la somme correspondant à six mois de salaire qui lui a déjà été accordée en vertu de la décision du 2 décembre 2016.

18. Obtenant en partie satisfaction, le requérant a droit à des dépens, dont, eu égard au fait qu'il n'a pas eu recours aux services d'un conseil, il y a lieu de fixer le montant à 1 000 euros.

19. L'UNESCO a demandé, à titre reconventionnel, que l'intéressé soit lui-même condamné à lui verser des dépens. Il résulte de ce qui précède que cette prétention doit, à l'évidence, être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 2 décembre 2016 est annulée en tant qu'elle a limité l'indemnisation du préjudice subi par le requérant à six mois de salaire, soit 50 804 dollars des États-Unis.
2. L'UNESCO versera au requérant, en sus de la somme déjà accordée en vertu de la décision du 2 décembre 2016 précitée, une indemnité pour tort moral de 25 000 euros.
3. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête, ainsi que les conclusions reconventionnelles de l'Organisation, sont rejetés.

Ainsi jugé, le 16 novembre 2017, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ