

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

S. (n^{os} 2 et 3)

c.

FAO

127^e session

Jugement n^o 4065

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. H. S. le 14 juin 2016 et régularisée le 14 juillet, la réponse de la FAO en date du 27 octobre, régularisée le 4 novembre 2016, la réplique du requérant du 3 février 2017, la duplique de la FAO du 22 mai, les écritures supplémentaires du requérant du 4 octobre, régularisées le 12 octobre, et les observations finales de la FAO à leur sujet du 30 novembre 2017;

Vu la troisième requête dirigée contre la FAO, formée par M. H. S. le 14 juin 2016 et régularisée le 14 juillet, la réponse de la FAO en date du 27 octobre 2016, la réplique du requérant du 30 mai 2017, régularisée le 30 janvier 2018, et la duplique de la FAO du 29 mai 2018;

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

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

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits suivants :

Dans sa deuxième requête, le requérant conteste la décision de le renvoyer, alors qu'il était en congé de maladie, pour inconduite. Dans sa troisième requête, il conteste la décision de renvoi sur le fond.

Des faits relatifs aux présentes affaires sont exposés dans le jugement 4064, concernant la première requête du requérant, également prononcé ce jour.

Le requérant est entré au service de la FAO en septembre 2002. Il a été affecté au Bureau régional de la FAO pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (ci-après le «Bureau régional»), basé en Égypte.

En décembre 2011, l'administration de la FAO reçut une plainte pour harcèlement non signée dirigée contre le requérant, émanant prétendument d'un grand nombre de fonctionnaires du Bureau régional. En mars, deux missions furent réalisées à ce Bureau, l'une conduite par le médecin-chef de l'Unité médicale et l'autre conjointement par le Conseiller spécial du Directeur général et l'administrateur principal des programmes du Bureau d'appui des bureaux décentralisés. À la lumière des rapports de mission rendus par la suite, qui soulevaient, entre autres, des préoccupations quant à la façon dont le requérant traitait le personnel, il a été demandé au Bureau de l'Inspecteur général d'organiser une mission au Bureau régional. L'Inspecteur général n'entendit pas le requérant pendant cette mission, car il était à ce moment-là en congé, puis en congé de maladie certifié.

En mars 2012, l'administration proposa au requérant une résiliation d'engagement par consentement mutuel, ce qu'il refusa. En avril, il fut informé par l'administration de la décision de le transférer à un autre poste à Budapest, en Hongrie.

En mai 2012, l'Inspecteur général rendit son rapport de mission, concluant que rien n'indiquait que les actes du requérant justifiaient l'ouverture d'une enquête pour harcèlement. En novembre 2012, le directeur par intérim du Bureau des ressources humaines transmit la partie du rapport de l'Inspecteur général qui concernait le requérant à une unité d'enquête pour examen.

Le 2 avril 2013, l'Unité d'enquête rendit un rapport provisoire. Elle conclut qu'en application de la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement, la plainte était légitimement justifiée et qu'il conviendrait d'ouvrir une enquête sur la conduite du requérant, malgré le caractère anormal de la plainte.

Par un mémorandum du 22 avril, le requérant reçut la partie du rapport de mission de l'Inspecteur général contenant des observations sur sa conduite; il fut informé que ces observations étaient considérées comme justifiant un complément d'enquête et que, conformément à

la politique en matière de prévention du harcèlement, elles avaient été transmises à l'Unité d'enquête. Le requérant eut la possibilité de formuler des commentaires, ce qu'il fit.

Le 16 mai 2013, le requérant fut entendu par l'Unité d'enquête. Le 21 mai, un projet de compte rendu de son entretien lui fut transmis pour qu'il formule ses commentaires, ce qu'il fit. Le 22 mai 2013 (après l'ouverture de l'enquête par l'Unité d'enquête), les fonctionnaires du Bureau régional qui avaient présenté la plainte pour harcèlement (non signée) transmirent la plainte originale, désormais signée, à plusieurs membres de l'administration. Le 29 mai, la plainte pour harcèlement signée fut communiquée au requérant pour qu'il formule ses commentaires, ce qu'il fit. Ladite plainte fut également transmise à l'Unité d'enquête pour examen.

En décembre 2013, l'Unité d'enquête transmit son rapport final à la directrice du Bureau des ressources humaines; le rapport conclut à des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir commis par le requérant. Dans un mémorandum du 10 décembre 2013, le requérant reçut une copie du rapport de l'Unité d'enquête et fut prié de soumettre ses commentaires éventuels dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception dudit mémorandum. Pendant les six mois qui suivirent, il affirma à maintes reprises être dans l'incapacité de formuler des commentaires, au double motif qu'il était en congé annuel puis en congé de maladie. Début juillet 2014, le requérant fut de nouveau prié de soumettre ses commentaires, ce qu'il fit plus tard dans le mois en demandant que lui soient communiqués plusieurs documents. La directrice du Bureau des ressources humaines répondit par un courriel du 24 juillet auquel elle joignit plusieurs documents; elle demanda au requérant de soumettre tout commentaire additionnel dans un délai de dix jours ouvrables. Par un courriel du 1^{er} août, la représentante du requérant, M^{me} W., informa l'administration qu'en raison de son état de santé le requérant n'était plus en mesure de s'occuper de cette affaire et fit observer que certains des documents demandés n'avaient pas été transmis.

Le 3 septembre 2014, le requérant fut informé qu'il y avait suffisamment de preuves pour conclure à des actes de harcèlement et d'abus de pouvoir commis à l'encontre de fonctionnaires du Bureau

régional et qu'il ferait donc l'objet d'une mesure disciplinaire. Par un mémorandum du 8 septembre, il fut informé que l'administration avait proposé de lui imposer la mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite, et cinq jours ouvrables lui furent accordés pour soumettre ses commentaires sur la mesure proposée. M^{me} W. soumit des commentaires au nom du requérant le 11 septembre.

Le 12 septembre, l'administration invita le requérant à discuter de cette affaire le 16 septembre. Le 15 septembre, M^{me} W. informa l'administration que le requérant avait été hospitalisé la veille et que son médecin avait exclu toute communication concernant cette affaire jusqu'à son rétablissement total. Le 16 septembre, l'administration invita M^{me} W., en sa qualité de représentante du requérant, à discuter de cette affaire, mais elle refusa au motif que la procédure ne prévoyait pas de discussion avec les représentants des fonctionnaires et précisa qu'elle n'était pas avocate.

Par un mémorandum du 17 septembre 2014, le requérant, qui était alors en congé de maladie, fut informé que la mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite lui serait imposée avec effet immédiat, qu'il recevrait une compensation en lieu et place de préavis et qu'aucune indemnité de licenciement ne lui serait versée.

Le 18 septembre, M^{me} W. écrivit à l'administration pour demander un réexamen de la décision de résilier le contrat d'engagement du requérant et la suspension de cette décision jusqu'à ce que l'état de santé de ce dernier lui permette de présenter ses arguments. Par un courriel du 25 septembre, elle fut informée que la FAO considérait que les fonctionnaires pouvaient être renvoyés pour inconduite, même s'ils étaient en congé de maladie.

Le 9 octobre 2014, le requérant introduisit un recours auprès du Directeur général, contestant la décision du 17 septembre 2014, au motif que son droit à congé de maladie n'avait pas été respecté. Il demanda que toute mesure visant à mettre fin à ses services soient reportée jusqu'à la fin de son congé de maladie certifié. Le 8 décembre 2014, il fut informé que le recours formé auprès du Directeur général était rejeté. Le 9 janvier 2015, le requérant introduisit un recours auprès du Comité de recours, contestant la décision du 17 septembre 2014 au

motif que son droit à congé de maladie certifié n'avait pas été respecté. Alors que la procédure était toujours en cours devant le Comité de recours, le requérant forma sa deuxième requête devant le Tribunal, contestant la décision du 17 septembre 2014.

Entre-temps, le 14 novembre 2014, le requérant introduisit un autre recours auprès du Directeur général, contestant la décision du 17 septembre 2014 sur le fond. Le 12 janvier 2015, il fut informé que ce recours était rejeté. Le 9 mars 2015, il saisit le Comité de recours, contestant la décision du 12 janvier. Alors que la procédure de recours interne était en cours, il forma sa troisième requête devant le Tribunal, attaquant, selon la formule de requête, la décision du 3 septembre 2014.

Dans sa troisième requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler les décisions des 3, 8 et 12 septembre 2014, d'ordonner à la FAO de rétablir sa réputation par une notification officielle et de lui octroyer des dommages-intérêts pour tort moral au titre du harcèlement institutionnel. Il réclame une indemnité pour l'anéantissement de sa carrière et l'incapacité à obtenir un autre emploi dans le système des Nations Unies. Dans ses deuxième et troisième requêtes, il demande au Tribunal d'annuler la décision du 17 septembre 2014 et de dire que la FAO n'a pas respecté ses droits, lui faisant subir un stress inutile pour lequel il doit être indemnisé. Il demande au Tribunal de reconnaître que les fonctionnaires auxquels la décision attaquée est imputable n'ont pas respecté la réglementation interne et ont agi de mauvaise foi. En lieu et place de sa réintégration avec effet rétroactif à compter du 17 septembre 2014 jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite, il demande au Tribunal d'ordonner que lui soit versée une somme équivalant à 22 mois de traitement et émoluments, assortie d'intérêts. Il réclame également des dommages-intérêts pour tort moral et matériel, ainsi que les dépens.

La FAO demande au Tribunal de rejeter les requêtes.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a engagé la procédure de recours interne ayant abouti à sa deuxième requête le 9 octobre 2014, contestant la décision contenue dans un mémorandum daté du 17 septembre 2014. Dans cette

décision, l'administration l'informait que la mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite lui serait imposée avec effet immédiat au motif que la FAO, sur la base des conclusions du rapport de l'Unité d'enquête et des commentaires du requérant sur ce rapport, considérait qu'il y avait suffisamment d'éléments pour prouver toutes les allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir formulées à son encontre. Le mémorandum du 17 septembre indiquait en outre que les commentaires du requérant sur le rapport de l'Unité d'enquête n'apportaient «aucun élément de preuve ni aucune explication valable qui justifierait l'annulation de [ces] conclusions»^{*}. Dans sa deuxième requête, le requérant conteste la décision de renvoi (et en fin de compte la décision définitive du Directeur général) au motif qu'elle était contraire aux dispositions du Manuel de la FAO qui lui donne droit à un congé de maladie, et que sa cessation de service a pris effet pendant son congé de maladie. Le requérant invoque également la lenteur excessive de la procédure de recours interne et entend contester la procédure et le rapport du Comité de recours.

Il affirme en outre que la FAO a refusé d'enquêter sur ses allégations de harcèlement. Il formule également des allégations de harcèlement dans sa troisième requête. Toutefois, ses allégations de harcèlement sont irrecevables dans les deux requêtes en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, car aucune décision définitive n'a été rendue à leur sujet.

Le requérant a engagé la procédure de recours interne ayant abouti à sa troisième requête par une lettre datée du 14 novembre 2014, contestant spécifiquement la légalité de la décision effective du 17 septembre 2014 de le renvoyer.

2. Le Tribunal considère qu'il y a lieu de joindre les requêtes et de statuer à leur sujet par un seul et même jugement puisqu'elles sont dirigées contre la même décision (du 17 septembre 2014), reposent sur les mêmes faits et soulèvent des questions juridiques qui sont interdépendantes.

^{*} Traduction du greffe.

3. Le requérant a déposé les présentes requêtes devant le Tribunal alors que les procédures connexes devant le Comité de recours étaient toujours en cours. Le Comité de recours a ensuite rendu des rapports sur les recours et le Directeur général a pris des décisions définitives sur les deuxième et troisième recours du requérant les 20 avril et 29 mai 2017. Les parties ont eu la possibilité de s'exprimer dans leurs écritures au sujet de ces décisions définitives. Dans ces conditions, le Tribunal considère que les deuxième et troisième requêtes sont dirigées respectivement contre les décisions définitives du Directeur général des 20 avril et 29 mai 2017.

4. Dans sa réponse à la troisième requête, la FAO demande au Tribunal de rejeter un certain nombre de conclusions au motif qu'elles sont frappées de forclusion, ou qu'il s'agit de nouvelles conclusions ou de conclusions modifiées. À l'évidence, les conclusions du requérant se rapportant à la décision administrative d'avril 2012 de le transférer du Bureau régional de la FAO à Budapest et à son rapport d'évaluation de 2006-2007 sont irrecevables pour cause de forclusion. Quant aux conclusions relatives à la décision de la FAO de renvoyer un collègue pour un motif disciplinaire, elles sont irrecevables en vertu de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, en ce que le requérant entend contester une décision qui ne concerne pas l'inobservation des stipulations de son contrat d'engagement.

5. Dans la mesure où le requérant conteste une décision disciplinaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les décisions portant sur des questions disciplinaires relèvent du pouvoir d'appréciation du chef exécutif d'une organisation internationale et ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle limité. Le Tribunal n'intervient que si la décision est entachée de vices de procédure ou de fond. De plus, le Tribunal ne mettra en cause les constatations d'un organe d'enquête qu'en cas d'erreur manifeste (voir, par exemple, le jugement 3872, au considérant 2).

6. Le requérant conteste les décisions attaquées quant à la procédure et quant au fond. Les contestations d'ordre procédural

portent principalement sur des allégations d'irrégularité de procédure. Le Tribunal considère que la procédure d'enquête de l'Unité d'enquête n'était entachée d'aucun vice.

7. Toutefois, l'un des moyens soulevés par le requérant s'avère déterminant pour les deux requêtes et le Tribunal l'examinera d'emblée.

Par mémorandum du 3 septembre 2014, le requérant a été informé que, sur la base du rapport de l'Unité d'enquête, il convenait de lui imposer une mesure disciplinaire, en vertu de la section 330 du Manuel, au motif que l'Organisation considérait que son comportement était constitutif de harcèlement et d'abus de pouvoir. Ce mémorandum précisait que la FAO avait décidé de prendre les mesures appropriées en application de la partie II(b)(iv), (h) et (i) de sa politique en matière de prévention du harcèlement et qu'il serait informé séparément de la mesure disciplinaire proposée. Par un mémorandum du 8 septembre 2014, le requérant a été informé que sa conduite était considérée comme insatisfaisante au sens des paragraphes 330.1.51 et 330.1.52 du Manuel et contraire aux articles 301.1.1 et 301.1.4 du Règlement du personnel, en vertu desquels les fonctionnaires doivent s'acquitter de leurs fonctions et régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation. Le mémorandum l'a également informé que sa conduite était considérée comme incompatible avec ses devoirs de fonctionnaire international, en vertu de la section 304 du Manuel de la FAO qui interdit aux fonctionnaires de recourir à toute forme de harcèlement et d'abus de pouvoir. Il a également été informé qu'en application du paragraphe 330.2.41(a) du Manuel une mesure disciplinaire de renvoi pour inconduite avait été proposée à son encontre et que le mémorandum constituait la mesure formelle prévue à cet effet au paragraphe 330.3.2 du Manuel. Toutefois, il a été avisé que cette mesure ne lui était pas imposée à ce stade et qu'il disposait de cinq jours ouvrables à compter de la réception dudit mémorandum pour présenter ses commentaires sur la mesure proposée, en application du paragraphe 330.3.25 du Manuel. Le requérant a répondu le 11 septembre 2014.

Dans un courriel adressé au requérant le 12 septembre 2014, le Sous-directeur général par intérim chargé du Département des services internes l'a invité à discuter de la question le 16 septembre, en application du paragraphe 330.3.26 du Manuel, mais lui a indiqué que cette discussion n'était pas obligatoire. La représentante du requérant, M^{me} W., a répondu en son nom, informant l'administration que le requérant avait été hospitalisé le 14 septembre en raison de la dégradation de son état de santé suite au courriel du 12 septembre, et que son médecin avait exclu toute communication sur cette affaire jusqu'à son rétablissement total. Dans sa réponse, l'administration a invité M^{me} W. à discuter de cette affaire au nom du requérant le 17 septembre 2014. M^{me} W. a alors informé l'administration que la procédure ne prévoyait pas de discussion avec les représentants des fonctionnaires et qu'elle ne pouvait donc s'exprimer au nom du requérant. Néanmoins, dans un mémorandum du 17 septembre 2014, le requérant a été informé de son renvoi.

8. Le paragraphe 330.3.26 du Manuel dispose que, «[s]'il reçoit une réponse, le fonctionnaire qui a pris l'initiative de la mesure (ou, en ce qui concerne le personnel de terrain, le fonctionnaire désigné par celui-ci) en discute avec l'intéressé et tout autre fonctionnaire directement concerné (voir paragr. 330.1.4). Il l'a fait ensuite parvenir, avec ses commentaires, au Directeur d'AFH, [Division de la gestion des ressources humaines] [...]» Le paragraphe 330.3.27 du Manuel dispose que «[l]e Directeur d'AFH [...] peut réexaminer la question avec l'intéressé et le fonctionnaire qui a déclenché la procédure». Il convient de relever que, dans le courriel adressé au requérant le 12 septembre 2014, le Sous-directeur général par intérim chargé du Département des services internes a informé le requérant, entre autres choses, que la discussion prévue au paragraphe 330.3.26 du Manuel n'était pas obligatoire. Il l'a répété dans le courriel du 25 septembre 2014 répondant au courriel de M^{me} W. (après qu'elle l'a informé que le requérant avait été hospitalisé et qu'elle a transmis le rapport de son médecin et le certificat de son hospitalisation). Or cette affirmation était erronée, car la formulation de la disposition du paragraphe 330.3.26 du Manuel prévoit le caractère obligatoire de cette discussion, ce qui est

en contradiction avec les termes du paragraphe 330.3.27 du Manuel. En outre, l'objet de ladite disposition est de conférer au requérant le droit de se défendre oralement par une discussion avec le fonctionnaire qui a engagé la procédure disciplinaire.

Ce droit lui a été refusé et la procédure est donc entachée d'un vice matériel qui justifie que la décision attaquée dans les deux requêtes ainsi que la décision initiale du 17 septembre 2014 soient annulées. L'affaire sera renvoyée à la FAO afin que la procédure soit menée à bien conformément au paragraphe 330.3.26 et suivants du Manuel. En ordonnant l'annulation de cette décision, le Tribunal n'entend pas remettre en cause la procédure menée préalablement à la réponse au mémorandum du 8 septembre 2014, qui informait le requérant de la proposition de lui imposer la mesure disciplinaire de renvoi. L'annulation de la décision du 17 septembre 2014 n'est pas censée avoir pour effet la réintégration du requérant ou l'octroi d'un droit à un traitement ou à d'autres émoluments à compter de la date du mémorandum du 17 septembre 2014 (voir le jugement 3731, au considérant 9).

9. Concernant les demandes de dommages-intérêts du requérant, le préjudice moral qu'il a subi en raison du non-respect par la FAO du paragraphe 330.3.26 du Manuel lui donne droit à une indemnité de 10 000 euros, eu égard aux circonstances dans lesquelles son renvoi a eu lieu.

La demande du requérant tendant à ce qu'il soit ordonné à la FAO de lui verser une indemnité d'un montant laissé à l'appréciation du Tribunal au titre de l'anéantissement de sa carrière et de l'incapacité à obtenir un autre emploi au sein du système des Nations Unies est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, pour non-épuisement des voies de recours interne, et ce, parce que cette demande n'a pas été présentée dans le cadre de la procédure de recours interne. En outre, la demande du requérant tendant à ce que la FAO reconnaisse que les fonctionnaires auxquels la décision contestée est imputable n'ont pas respecté la réglementation interne et ont agi de mauvaise foi est rejetée, de même que sa demande tendant à ce que le Tribunal ordonne à la FAO de rétablir sa réputation par une annonce

officielle, le Tribunal n'ayant pas compétence pour ordonner des mesures de cette nature (voir, par exemple, le jugement 2636, au considérant 13).

10. Le Tribunal partage l'avis du requérant, et la FAO semble l'accepter, selon lequel les procédures de recours interne, qui ont duré chacune plus de deux ans, étaient trop longues. À ce titre, le requérant a droit à une indemnité de 2 000 euros pour tort moral. Il a également droit aux dépens, fixés à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions attaquées des 20 avril et 29 mai 2017 sont annulées, de même que la décision initiale du 17 septembre 2014 de renvoyer le requérant.
2. L'affaire est renvoyée à la FAO, comme indiqué au considérant 8 ci-dessus.
3. La FAO versera au requérant une indemnité de 12 000 euros pour tort moral.
4. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2018, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ