

Le Tribunal administratif,

Vu la septième requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), formée par M. S. G. G. le 22 novembre 2006 et régularisée le 22 décembre 2006, la réponse de l'Organisation du 18 avril 2007, la réplique du requérant du 25 mai, la duplique de l'OMPI du 23 août, les écritures supplémentaires du requérant datées du 26 septembre et les observations de l'Organisation à leur sujet du 12 octobre 2007;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant italien né en 1948, est entré au service de l'OMPI en 1974, en qualité de messenger chauffeur, au grade G.3. En mai 2000, il a été transféré à la Division du protocole puis, le 29 juin 2001, à la Section de la coordination de la sécurité. Il détenait alors le grade G.7. Il a été nommé au poste de chef de ladite section le 22 juillet 2002 puis promu au grade P.3 avec effet au 1^{er} janvier 2005.

Par lettre du 7 mars 2006 du directeur du Département de la gestion des ressources humaines, le requérant fut informé de la décision de l'Organisation de procéder à une enquête concernant huit fautes graves qu'il aurait commises. Pendant le déroulement de cette dernière, il serait suspendu provisoirement de ses fonctions avec effet immédiat, et cela avec traitement, en application de la disposition 10.1.2 du Règlement du personnel. Par courrier du 17 mars, le requérant demanda au Directeur général d'annuler cette décision et d'ordonner soit sa réintégration pendant la durée de l'enquête, soit l'octroi d'un congé spécial à plein traitement, comme prévu à l'alinéa a) de l'article 5.2 du Statut du personnel. Par lettre du 2 mai 2006, le directeur du Département de la gestion des ressources humaines l'informa que le Directeur général rejetait son recours, sa suspension temporaire étant selon ce dernier justifiée.

Le 23 mai 2006, le requérant forma un recours auprès du Comité d'appel sur la base des mêmes conclusions, en se réservant toutefois le droit de demander ultérieurement une réparation pour tort moral. Le 2 août, ce comité rendit son rapport dans lequel il concluait que le recours était sans fondement mais recommandait au Directeur général de diligenter l'enquête afin d'engager une procédure disciplinaire contre le requérant ou, à défaut, de lui permettre de reprendre son travail. Le 28 septembre 2006, le requérant fut informé que le Directeur général rejetait son recours visant à annuler sa suspension. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant reproche à l'Organisation d'avoir d'une manière générale un comportement manifestement hostile à son égard. Il se dit «profondément choqué» par la décision de le suspendre, qui a été prise alors qu'il était en congé de maladie, et prétend que la gravité de cette mesure, ainsi que ses conséquences sur sa carrière, démontrent «la volonté clairement manifestée» de certains au sein de l'Organisation de se débarrasser de lui. Le requérant invoque l'absence de fondement de la mesure en question qui ne repose sur aucune charge précise, aucun des documents produits ne pouvant valablement la justifier. Il considère que la décision de l'Organisation est de ce fait entachée de parti pris. Il invoque également son caractère arbitraire, puisqu'il n'a pu préalablement s'exprimer à son sujet. Il fait valoir que, jusqu'en décembre 2005, les appréciations figurant dans ses rapports périodiques étaient tout à fait positives — il a d'ailleurs contesté son rapport périodique de décembre 2005. Selon lui, ce n'est que parce qu'il dénonce le harcèlement dont il fait l'objet depuis mai 2005 — au moment où une société contractante, un service privé de sécurité, s'était plainte à son sujet — que l'Organisation cherche à l'écarter, en le poussant à la démission ou en tentant de réunir contre lui des éléments justifiant son licenciement. Il considère que ces manœuvres constituent un détournement de pouvoir.

Il reproche à l'Organisation de n'avoir réagi que partiellement aux conclusions du Comité d'appel près de deux mois après que ce dernier eut rendu ses recommandations, et ce, malgré un courrier de relance de sa part et «l'urgence» de la situation. Il soutient que chaque jour qui s'écoule le stigmatise davantage aux yeux de ses pairs,

d'autant plus que l'imposition d'une mesure de suspension, contrairement à l'octroi d'un congé spécial avec traitement, apparaît pour tous comme une preuve de sa culpabilité, violant ainsi le principe de la présomption d'innocence. En outre, le fait que la suspension ne soit pas limitée dans le temps le met dans «l'incertitude la plus totale». Il souligne qu'il a été entendu par les enquêteurs externes et prétend que ceux-ci ont rendu leur rapport qui lui est entièrement favorable. Il fait observer que, malgré plusieurs demandes adressées à l'Organisation, il n'a pu en obtenir copie.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation, à titre de mesures conservatoires, d'une part, la production immédiate dudit rapport et, d'autre part, la conclusion rapide de la procédure d'enquête diligentée contre lui. A titre principal, il sollicite l'annulation de la décision du Directeur général du 28 septembre 2006 et sa réintégration immédiate dans ses fonctions nonobstant une éventuelle prolongation de l'enquête en cours. A titre subsidiaire, le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de lui accorder un congé spécial à plein traitement jusqu'à la fin de l'enquête. Il réclame le versement de 400 000 dollars des Etats Unis à titre de dommages intérêts pour tort moral ainsi que le remboursement de l'intégralité des dépens, soit 15 000 dollars.

C. Dans sa réponse, l'OMPI affirme, en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal, que le Directeur général était pleinement fondé à ordonner la suspension provisoire du requérant pour permettre qu'une enquête soit menée, sans préjudice du droit de celui-ci d'être entendu au cas où une procédure disciplinaire serait engagée à l'issue de l'enquête. Elle soutient que des preuves concluantes ne sont pas nécessaires pour ouvrir une enquête puisque celle-ci a justement pour objectif de réunir ces preuves. Elle prétend qu'elle aurait même manqué à ses obligations si elle n'avait pas examiné les accusations portées contre le requérant, compte tenu des informations dont elle disposait et, en particulier, du caractère sensible des fonctions du requérant en tant que chef de la Section de la coordination de la sécurité. L'Organisation s'attarde sur chacun des griefs exposés dans la lettre du 7 mars 2006 afin de démontrer, pièces à l'appui, que les conditions justifiant tant l'enquête menée que la suspension étaient bien remplies. Elle s'attache à réfuter les arguments du requérant en soulignant que, contrairement à ce qu'il prétend, il n'a fait l'objet d'aucun rapport périodique positif depuis qu'il a obtenu un poste dans la catégorie professionnelle en janvier 2005 et que tous les événements ayant donné lieu à l'enquête se sont déroulés en 2005. Selon elle, les arguments développés dans la requête tendent à faire diversion et sont dénués de fondement. En outre, certains font l'objet d'autres recours.

L'Organisation précise que l'enquête externe ne visait qu'à établir les faits, vérifier les allégations et obtenir des éléments de preuve, ses résultats devant servir à l'ensemble de la procédure d'enquête menée par l'OMPI, dont les conclusions ne pouvaient pas non plus être communiquées au requérant tant que ladite procédure n'était pas achevée. La défenderesse soutient qu'elle n'avait aucun intérêt particulier à maintenir la suspension de l'intéressé compte tenu des incidences financières d'une telle mesure et estime que ce dernier n'a souffert d'aucun préjudice financier, ayant reçu son plein traitement.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses arguments. Il se plaint du fait que l'enquête a duré environ une année, ce qui, à ses yeux, constitue une violation des «standards» de la fonction publique internationale. Il s'étonne que l'Organisation ne mentionne pas les résultats de l'enquête externe dans sa réponse. Il s'applique à réfuter les preuves présentées par la défenderesse et souligne que «la source principale, si ce n'est unique», des accusations portées contre lui réside dans les allégations du service privé de sécurité. Par ailleurs, il soutient que la jurisprudence citée par l'Organisation n'est pas pertinente en l'espèce car elle se rapporte à des faits complètement différents du cas présent.

Le requérant prétend en outre que la volonté de se débarrasser de lui est démontrée par l'enchaînement des décisions du 12 octobre 2006 de procéder à son transfert dans un autre service et du 28 février 2007 de mettre fin à son engagement, suite à la réévaluation et à la réorganisation des fonctions de sécurité au sein de l'Organisation.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient sa position. Elle précise que la suspension du requérant — mesure qui d'ailleurs n'a pas été largement divulguée — a pris fin le 28 février 2007 avec la cessation de ses fonctions, sans que celle-ci ait un lien avec ladite suspension. La défenderesse ajoute que, la Division de l'audit et de la supervision internes chargée du rapport final d'enquête ayant conclu que cinq des huit allégations étaient étayées par les preuves qui avaient été réunies, le requérant n'avait aucune raison de contester le bien fondé de l'ouverture de l'enquête. Elle reconnaît que la procédure d'enquête a été plus longue que prévu en raison de retards inattendus mais précise que ses conclusions ont été envoyées au requérant par une lettre du 9 août 2007, dont une copie est jointe à la duplique, et que le Directeur général attend les commentaires de l'intéressé avant de rendre des conclusions définitives.

L'Organisation souligne par ailleurs que le transfert du requérant, son licenciement, ainsi qu'une plainte concernant un rapport périodique mentionnés par l'intéressé ne sauraient faire l'objet d'observations dans le cadre de la présente requête. Elle explique que son licenciement est en cours d'examen par le Comité d'appel et que sa plainte concernant un rapport périodique fait l'objet d'une autre requête devant le Tribunal de céans.

F. Dans ses écritures supplémentaires, le requérant dénonce la production par l'Organisation du rapport d'enquête externe ainsi que de celui de l'audit interne, estimant qu'elle a rompu «l'égalité des armes entre les parties». Il relève en outre que ce n'est que le 9 août 2007 que le rapport d'enquête externe, daté du 28 avril 2006, lui a été communiqué avec le rapport de l'audit interne du 30 avril 2007. Il conteste l'intégralité des conclusions de ce dernier rapport et joint une lettre du 31 août 2007 adressée à l'Organisation contenant ses commentaires à son sujet.

G. Dans ses observations finales, l'Organisation affirme qu'elle a entièrement répondu à la demande du requérant quant à la communication du rapport d'enquête externe en lui faisant parvenir, par courrier du 5 octobre 2007, deux lettres demandant des précisions quant au rapport d'enquête externe du 28 avril, ainsi que le rapport complémentaire lui-même daté du 30 décembre 2006. Elle nie les allégations contenues dans la lettre du requérant du 31 août 2007, tout en précisant qu'elle n'y répondra pas puisqu'aucune décision officielle n'a encore été prise au sujet du rapport final d'enquête. L'Organisation souligne qu'elle a communiqué le rapport au requérant pour lui donner la possibilité d'y répondre, ainsi qu'au Tribunal car ce dernier «pourrait vouloir prendre connaissance des résultats de l'investigation».

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service de l'OMPI en 1974. Au moment des faits, il avait atteint le grade P.3 et exerçait les fonctions de chef de la Section de la coordination de la sécurité.

2. Par un courrier daté du 7 mars 2006 du directeur du Département de la gestion des ressources humaines que le requérant reçut alors qu'il était en congé de maladie, ce dernier se vit notifier un certain nombre d'accusations graves qui feraient l'objet d'une enquête. Il fut avisé que, jusqu'à la fin de cette dernière, le Directeur général avait décidé de le suspendre de ses fonctions, avec traitement, en application de la disposition 10.1.2 du Règlement du personnel. Il lui était précisé qu'à l'issue de l'enquête il serait décidé, s'il y avait lieu, d'engager une procédure pour faute grave. Le requérant a été entendu le 14 mars 2006 par des enquêteurs externes commis par la défenderesse à cet effet.

3. Le 17 mars, il s'est adressé au Directeur général pour demander le réexamen de la décision de suspension. Par lettre du 2 mai, le directeur du Département de la gestion des ressources humaines lui a répondu que sa demande de réexamen était rejetée.

4. Le requérant a formé un recours gracieux auprès du Comité d'appel, le 23 mai, contre la décision du 7 mars 2006. Dans un rapport du 2 août, le Comité a conclu au rejet du recours comme non fondé mais a toutefois recommandé au Directeur général que l'administration fasse mener avec toute la célérité requise, si elle n'était déjà terminée, l'enquête sur les allégations de fautes graves reprochées au requérant et que, si celles-ci étaient fondées, elle initie une procédure disciplinaire contre lui ou, sinon, qu'elle mette fin à la suspension et permette au requérant de reprendre son travail. Dans la motivation de ce rapport, le Comité estimait que, dans tous les cas, l'enquête ne devrait pas se poursuivre trop longtemps après la date du dépôt de son rapport, prévu dans la première semaine du mois d'août.

Le 28 septembre 2006, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé d'adopter l'avis unanime du Comité d'appel selon lequel le recours n'était pas fondé et qu'en conséquence il le rejetait. Il est à noter qu'aucune allusion n'a été faite dans cette décision à la recommandation relative à la durée de l'enquête.

5. Dans sa requête, le requérant soutient que la mesure de suspension ordonnée le 7 mars 2006 est dénuée de fondement, l'administration n'apportant aucune preuve de nature à conforter les accusations dont il faisait l'objet. Il affirme que cette mesure est exclusivement fondée sur un «jugement a priori» de l'administration et s'avère de ce fait entachée de parti pris. Il estime que ladite mesure a été ordonnée de façon purement arbitraire sans qu'il ait pu s'exprimer préalablement à son sujet, qu'elle a un caractère «stigmatisant», violant dès lors le principe de la présomption d'innocence, et qu'elle constitue un détournement de pouvoir.

6. La défenderesse répond que le Directeur général s'est appuyé sur une base juridique claire pour prendre la mesure de suspension et qu'il était pleinement en droit d'ordonner cette mesure provisoire pour permettre qu'une enquête fût menée, sans préjudice du droit du fonctionnaire à faire entendre sa cause au cas où une procédure disciplinaire aurait été engagée à l'issue de l'enquête.

Elle soutient que, compte tenu des éléments dont il disposait, notamment la nature des allégations et leur source (à savoir des rapports établis par un service privé de sécurité et un rapport détaillé et circonstancié du chef du Service des achats et des contrats de l'Organisation daté du 13 octobre 2005) ainsi que le caractère sensible du poste occupé par le requérant en qualité de chef de la Section de la coordination de la sécurité, le Directeur général était pleinement fondé à se prononcer en faveur d'une suspension temporaire du requérant avec traitement.

7. Le Tribunal estime tout d'abord que la demande préalable du requérant afin que lui soient communiqués certains documents est devenue sans objet dans le cadre de la présente procédure, dès lors que, par lettres des 9 août et 5 octobre 2007, la défenderesse a fait parvenir à l'intéressé les rapports demandés.

Pour le reste, le Tribunal est d'avis, comme la défenderesse, que les allégations formulées par le requérant dans ses écritures supplémentaires ne peuvent être appréciées dans le cadre de la présente procédure, dans la mesure où elles s'appuient sur des objections au contenu d'un rapport qui n'a pas encore donné lieu à une décision administrative définitive.

8. Le Tribunal constate que la requête est dirigée contre la décision du 28 septembre 2006 par laquelle le Directeur général a rejeté le recours introduit à l'encontre de la mesure de suspension du 7 mars 2006, et que la conclusion principale de la requête a pour objet l'annulation de ladite décision du 28 septembre 2006 en ce qu'elle a suivi les recommandations du Comité d'appel du 2 août 2006 concernant le rejet du recours dirigé contre le refus de réexamen de cette décision. La question qui se pose est donc celle de savoir si la mesure de suspension avait été prise conformément aux textes en vigueur et à la jurisprudence pertinente, étant entendu que les faits postérieurs à la suspension et qui ont été mentionnés par les parties dans leurs écritures supplémentaires ne pourront être pris en considération dans le cadre de la présente procédure.

9. La disposition 10.1.2 du Règlement du personnel se lit comme suit :

«Lorsqu'un fonctionnaire est accusé d'une faute grave, si le Directeur général considère que l'accusation est fondée et que le maintien en fonctions de l'intéressé, en attendant les résultats de l'enquête, est susceptible de nuire au service, ce fonctionnaire peut être suspendu de ses fonctions par le Directeur général, avec ou sans traitement, jusqu'à la fin de l'enquête, sans préjudice de ses droits.»

Selon la jurisprudence, la suspension constitue une mesure provisoire qui ne préjuge en rien la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire (voir les jugements 1927, au considérant 5, et 2365, au considérant 4 a)). Cependant, en tant que mesure contraignante à l'encontre du fonctionnaire, la suspension doit se fonder sur une base légale, être justifiée par les besoins de l'Organisation et être prise dans le respect du principe de la proportionnalité. Pour qu'une mesure de suspension soit prononcée, il est nécessaire qu'une faute grave soit reprochée au fonctionnaire. Une telle décision relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Elle ne peut donc faire l'objet de la part du Tribunal que d'un contrôle restreint et ne sera annulée que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir, ou si des conclusions manifestement inexacts ont été tirées du dossier (voir le jugement 2365, au considérant 4 a)).

10. En l'espèce, il y a lieu de déterminer si les conditions pour suspendre le requérant de ses fonctions étaient réunies au moment où le Directeur général a ordonné cette mesure et si la décision prise n'était entachée d'aucun vice pouvant justifier qu'elle soit annulée par le Tribunal conformément à la jurisprudence susmentionnée.

11. Le requérant fait, en substance, grief à la décision attaquée d'avoir ordonné une suspension sans fondement et disproportionnée dans sa durée, d'être arbitraire et entachée, en définitive, d'un détournement de pouvoir. Il fait valoir qu'il n'existait à son encontre aucune charge précise dont l'administration aurait fourni la preuve pour présumer que les accusations portées contre lui étaient fondées. Il soutient qu'aucun des documents produits ne pouvait justifier en soi la mesure de suspension, qui apparaît ainsi n'être fondée que sur un jugement a priori et s'avère donc entachée de parti pris.

Mais le Tribunal constate que l'examen des pièces du dossier révèle que le Directeur général s'est fondé sur des rapports et des éléments à la disposition de l'administration pour estimer qu'il existait des «indications qui méritaient d'être examinées dans le cadre d'une procédure disciplinaire» ou «des indices de fautes [...] justifi[ant] l'ouverture d'une procédure disciplinaire dans le cadre de laquelle l'intéressé doit disposer de tous les moyens de défense admissibles» et que, compte tenu du caractère sensible du poste occupé par le requérant, il était fondé à ordonner la suspension temporaire de ce dernier à plein traitement.

Point n'est besoin, à ce stade, d'apporter la preuve que les accusations sont fondées, la mesure de suspension constituant, comme indiqué plus haut, une mesure provisoire qui ne préjuge en rien la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire mais a pour objet de préserver les intérêts de l'Organisation en attendant les résultats d'une enquête pour déterminer si les accusations sont fondées ou non. Il apparaît, dès lors, qu'en ordonnant la suspension avec traitement le Directeur général n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation mais a entendu, sur la base des divers éléments répertoriés dans la lettre du 7 mars 2006 et compte tenu du caractère sensible du poste occupé par le requérant, préserver les intérêts de l'Organisation. L'on ne peut, en conséquence, dire que la mesure prise était fondée sur un jugement a priori et entachée de parti pris.

12. Le requérant trouve difficilement compréhensible la gravité des accusations portées contre lui si l'on tient compte du fait qu'il avait toujours été apprécié par l'administration, comme le prouvent ses rapports périodiques d'évaluation jusqu'en mars 2005, et considère que la suspension visait simplement à l'écarter de ses fonctions et n'était qu'une illustration du harcèlement dont il faisait l'objet depuis plus d'un an. Il soutient que la suspension a été ordonnée de façon purement arbitraire et portait manifestement atteinte à ses droits dans la mesure où aucune durée n'avait été fixée par l'administration afin de la limiter dans le temps. Il conclut que cette mesure de suspension n'était dictée que par des considérations d'ordre personnel et visait «exclusivement à [le] mettre à l'écart de la vue de personnes qu'il dérange[ait]», et qu'elle constitue un détournement de pouvoir.

Le Tribunal constate que les affirmations du requérant ne sont pas confortées par des éléments du dossier de nature à prouver le détournement de pouvoir allégué.

Il résulte de ce qui précède que la mesure de suspension a été prise dans les conditions prévues par la disposition 10.1.2 du Règlement du personnel et n'a pas eu pour effet de priver le requérant de son droit de se défendre et de produire des preuves pertinentes dans le cadre d'une éventuelle procédure disciplinaire. Le Directeur général a donc suivi à bon droit l'avis du Comité d'appel pour ce qui concerne le réexamen de la mesure de suspension.

13. Cependant, le Directeur général n'a pas respecté la recommandation du Comité d'appel de mener, avec toute la célérité requise, l'enquête sur les allégations de fautes graves reprochées au requérant et de prendre une décision dans des délais raisonnables. Il n'a, en effet, pas conduit l'enquête avec la diligence requise par la jurisprudence du Tribunal et les circonstances de l'espèce, provoquant ainsi un retard injustifié dans le traitement de l'affaire. Les justifications que donne la défenderesse dans ses écritures ne sont pas pertinentes dans la mesure notamment où elles ne révèlent aucun comportement fautif du requérant qui aurait été de nature à retarder la conclusion de l'enquête.

14. En maintenant sans motif valable une mesure provisoire au delà des délais raisonnables, plaçant ainsi le requérant dans une situation d'incertitude quant à la poursuite de sa carrière, la défenderesse a occasionné à celui-ci un préjudice moral qu'il convient de réparer par l'octroi à l'intéressé de la somme de 10 000 dollars des Etats Unis.

15. Compte tenu de la cessation des services du requérant le 28 février 2007 pour d'autres motifs, le Tribunal ne se prononcera pas sur les autres demandes.

16. Obtenant partiellement satisfaction, le requérant a droit à la somme de 2 000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'Organisation versera au requérant 10 000 dollars des Etats Unis en réparation du préjudice moral subi.
2. Elle lui versera également 2 000 dollars à titre de dépens.

3. Sous réserve de ce qui est dit au considérant 15, le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2007, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2008.

Seydou Ba

Claude Rouiller

Patrick Frydman

Catherine Comtet