

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

119^e session

Jugement n° 3401

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. R. S. I. le 29 octobre 2012, la réponse de la FAO du 12 février 2013, la réplique du requérant du 15 mars et la duplique de la FAO du 27 mai 2013;

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;

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

A. Le requérant est entré au service de la FAO en 1983. À partir d'octobre 2002, il occupa les fonctions de chef du Service central de contrôle et de rapports comptables (AFFC). Entre avril 2006 et mai 2007, il fut muté au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à New York dans le cadre d'un accord conclu entre la FAO et l'UNOPS, après quoi il réintégra son poste à la FAO.

Le 6 avril 2009, le requérant fut informé par écrit que son poste serait supprimé à la fin de l'exercice biennal 2008-2009, autrement dit avec effet au 1^{er} janvier 2010. Après plusieurs tentatives de l'administration pour le réaffecter à un autre poste, il fut informé, le 17 février 2010, de la décision du Directeur général d'approuver son transfert au poste de conseiller principal au Département de la coopération technique. Le requérant prit ses nouvelles fonctions peu de temps après.

Dans le cadre des efforts de la FAO pour le réaffecter, le requérant avait évoqué avec l'administration la possibilité d'une résiliation de son engagement par consentement mutuel. En septembre 2010, il manifesta à nouveau son intérêt pour cette possibilité. Par memorandum du 31 décembre 2010, il fut informé du refus du Directeur général d'autoriser une telle résiliation. Il demanda que cette décision soit reconsidérée, ce qui lui fut refusé le 28 février 2011. Le 1^{er} mars 2011, il déposa auprès du Comité de recours un recours dirigé non seulement contre les décisions des 31 décembre 2010 et 28 février 2011 relatives à la résiliation par consentement mutuel, mais également contre la décision de transfert du 17 février 2010. Le 7 février 2011, il remit sa démission, que le Directeur général accepta, et quitta ses fonctions avec effet au 31 mars 2011.

Dans l'intervalle, le 10 janvier 2011, le requérant déposa une plainte officielle pour harcèlement dans laquelle il était fait allusion, entre autres, aux circonstances entourant son transfert. Le 28 novembre 2011, il fut informé que, suite à l'enquête diligentée par la Commission d'enquête, sa plainte avait été classée pour preuves insuffisantes. La réclamation qu'il déposa contre cette décision auprès du Directeur général fut rejetée le 19 mars 2012 et il fut informé qu'il avait la possibilité, s'il le souhaitait, de recourir contre cette décision devant le Comité de recours, ce qu'il ne fit pas.

Dans son rapport publié en juin 2012 concernant le recours déposé par le requérant le 1^{er} mars 2011, le Comité de recours recommanda le rejet des prétentions formulées par celui-ci. Il considérait néanmoins que la manière avec laquelle son cas avait été traité tendait à démontrer une mauvaise gestion de la part de la FAO et recommandait donc qu'une enquête soit diligentée par un organe indépendant. Par une lettre datée du 22 août 2012, le Directeur général informa le requérant que, conformément aux recommandations formulées par le Comité de recours, sa plainte avait été rejetée comme étant dénuée de fondement. Il en était de même de la recommandation concernant l'ouverture d'une enquête, en particulier à la lumière des conclusions de la Commission d'enquête relatives aux allégations de harcèlement. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'après son retour de mutation en mai 2007 il a été soumis à un harcèlement dont l'objectif était de compromettre et d'entraver l'avancement de sa carrière et ses perspectives professionnelles et, en fin de compte, de le forcer à quitter la FAO. Il allègue en particulier qu'il a été marginalisé et privé de travail pendant de longues périodes, ou cantonné à des tâches sans rapport avec son grade et son expérience, que les informations concernant les vacances de poste ne lui parvenaient pas et qu'il n'avait pas été dûment consulté sur sa réaffectation. Il allègue en outre le non-respect par la FAO de son Statut du personnel et de son Manuel administratif, ainsi qu'un manquement à son devoir de sollicitude. Il n'a pas été consulté lorsque son poste a été supprimé mais a été réaffecté sans son accord à un poste sans rapport avec ses compétences et son expérience, dans lequel aucune tâche ni aucune responsabilité ne lui étaient réellement confiées. Du reste, le poste en question n'a pas été pourvu suite à sa démission. Ses demandes de réaffectation à d'autres postes appropriés, y compris à un grade inférieur, ont été tout bonnement ignorées.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la FAO d'accepter une résiliation de son engagement par consentement mutuel ainsi que le versement de dix-huit mois de salaire et de lui allouer une indemnité équivalente à la somme à laquelle il aurait pu prétendre s'il avait bénéficié du préavis de trois mois prévu en cas de licenciement. Il demande à la FAO de diligenter une enquête indépendante, conformément à la recommandation formulée par le Comité de recours. Il réclame également des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient qu'aucune décision finale n'a été prise par le Directeur général concernant les allégations de harcèlement commis à l'encontre du requérant et qu'en conséquence la demande qu'il a présentée à cet égard est irrecevable en raison du non-épuisement des voies de recours interne. Il en va de même du grief tiré du manquement allégué de la FAO à son devoir de sollicitude dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre de la plainte pour harcèlement. Elle considère que la demande du requérant relative à la décision de le transférer à un poste de conseiller principal au

Département de coopération technique est également irrecevable faute pour lui d'avoir épuisé les voies de recours interne dans les délais prescrits. En l'occurrence, elle estime que cette demande était déjà frappée de forclusion en janvier 2011 lorsqu'elle a été soumise pour la première fois, quoique de manière détournée, au Directeur général. Par ailleurs, elle juge la requête irrecevable *ratione materiae* dans la mesure où aucune violation n'a été commise sur le fond ou sur la forme s'agissant des conditions d'engagement du requérant ou des Statut et Règlement du personnel de la FAO. La décision du Directeur général de ne pas autoriser l'administration à proposer au requérant une résiliation d'engagement par consentement mutuel ne fait naître aucun droit et aucun droit ne peut dès lors être considéré comme ayant été «violé». De même, le requérant ne peut se prévaloir du droit à une telle résiliation du simple fait de son statut de membre du personnel de la FAO ou de fonctionnaire international.

Sur le fond, la FAO soutient que la décision finale de transférer le requérant a été prise après consultation de ce dernier sur trois propositions de transfert à des postes de niveau supérieur qui lui avaient été soumises compte tenu de ses intérêts et de son expérience professionnelle dans un poste de haut niveau. La FAO estime l'avoir traité dans le respect de sa dignité et de sa réputation sans le soumettre à des épreuves inutiles et considère que les dispositions statutaires pertinentes ont été correctement appliquées. En outre, elle dit s'être conformée aux exigences d'une procédure régulière telles que définies dans la jurisprudence du Tribunal et se défend de tout manquement à son devoir de sollicitude à l'égard du requérant. Elle affirme en outre avoir pris tous les mesures raisonnables pour lui proposer une véritable réaffectation.

La FAO souligne que la question centrale soulevée dans cette affaire est celle du refus de l'Organisation de proposer au requérant une résiliation d'engagement par consentement mutuel. Elle précise qu'une telle résiliation est possible pour les motifs prévus dans les articles 301.9.11 et 301.15.2 du Statut du personnel et que jamais cette possibilité n'avait été utilisée pour permettre à un fonctionnaire qui souhaite quitter la FAO de mettre fin à son engagement. Dans le cas du requérant, elle soutient que les conditions n'étaient pas réunies pour

une résiliation par consentement mutuel et que le requérant avait pris la décision de démissionner de son plein gré.

Enfin, la FAO fait valoir que, contrairement à ce que laisse supposer la recommandation formulée par le Comité de recours, l'ouverture d'une enquête concernant la manière dont le cas du requérant avait été géré n'allait pas de soi. Elle affirme qu'en formulant cette recommandation le Comité avait outrepassé le champ de ses compétences définies dans l'article 303.1.14.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses conclusions.

E. Dans sa duplique, la FAO maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a été informé par une lettre datée du 31 décembre 2010 de la décision du Directeur général de ne pas autoriser qu'il soit mis fin à son engagement par consentement mutuel. Il a introduit une réclamation contre cette décision dans une lettre adressée au Directeur général et datée du 12 janvier 2011. Son recours a été rejeté au motif qu'il n'était pas conforme aux dispositions de l'article 303.1.311 du Statut du personnel en raison du fait qu'il n'était pas dirigé contre une décision administrative et qu'aucun droit spécifique ou condition d'engagement n'avait été violé. Le requérant a saisi le Comité de recours le 1^{er} mars 2011 d'un recours contre la décision rendue le 17 février 2010 de le transférer au poste de conseiller principal au Département de coopération technique, contre la décision de refus d'un licenciement amiable et contre la décision du 28 février 2011 rejetant la réclamation adressée au Directeur général le 12 janvier 2011.

2. Dans son rapport daté du 15 juin 2012, le Comité a conclu que le recours du requérant contre son transfert au poste de conseiller principal, qui avait été introduit plus de neuf mois après la date à laquelle la décision de transfert lui avait été communiquée, était frappé de forclusion. Concernant le deuxième grief, il a considéré que

«les conditions n'étaient pas réunies pour envisager une résiliation d'engagement par consentement mutuel et que le refus du Directeur général de proposer une telle option au [requérant] n'avait violé aucun de [ses] droits ni aucune règle ou procédure»*. Il a relevé que «le Directeur général est pleinement habilité à proposer, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, à un membre du personnel une résiliation d'engagement par consentement mutuel» en application de l'article 301.9.11 du Statut du personnel, qui dispose que «[l]e Directeur général peut également, dans des circonstances exceptionnelles, mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel titulaire d'une nomination de caractère continu ou de durée déterminée si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne administration de l'Organisation et aux normes prévues par l'Acte constitutif de la FAO, à condition qu'elle ne soit pas contestée par l'intéressé»*. Le Comité de recours a pris note de l'affirmation de la FAO selon laquelle cette possibilité avait été utilisée, au cours des dix dernières années, pour «indemniser un membre du personnel dont le poste avait été supprimé, qui avait exprimé le souhait de prendre une retraite anticipée et avec lequel il était possible de parvenir à un accord conforme à la politique et à la pratique de l'Organisation en matière de résiliation d'engagement par consentement mutuel», et que, dès lors, «le refus du Directeur général n'était pas une décision administrative au sens de l'article 303.1.311 du Statut du personnel». Le Comité de recours a recommandé le rejet des conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision du Directeur général de ne pas autoriser la résiliation d'engagement par consentement mutuel et mettant en cause son transfert, ainsi que de sa demande de dommages-intérêts pour tort moral et de dépens. Il a également recommandé qu'«une enquête soit diligentée par un organe indépendant reconnu par l'Organisation et que les résultats soient portés à l'attention du Directeur général afin qu'il prenne les mesures nécessaires pour éviter qu'une situation similaire puisse se reproduire à l'avenir»*.

* Traduction du greffe.

* Traduction du greffe.

3. Dans une lettre datée du 22 août 2012, le Directeur général a informé le requérant de sa décision de faire sienne la recommandation du Comité et de rejeter son recours et les demandes y afférentes comme étant dénués de fondement. S'agissant de l'autre recommandation du Comité, il a indiqué ceci : «une enquête a été diligentée suite à votre plainte pour harcèlement qui concerne les mêmes faits que ceux avancés à l'appui des demandes formulées dans [le présent] recours. Il en est ressorti qu'il n'existait pas de preuves suffisantes pour conclure à première vue à un harcèlement.» Il a également précisé au requérant que, s'il le souhaitait, il avait la possibilité de saisir le Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception de la décision, conformément à la section 332 du Manuel.

4. Le requérant a déposé une requête le 29 octobre 2012 contre la décision du Directeur général du 22 août 2012, dont les conclusions sont énoncées sous B ci-dessus. Il invoque en particulier un harcèlement ciblé et continu dont il a fait l'objet depuis son retour de mutation en mai 2007 qui avait pour but d'affaiblir sa position, d'entraver l'avancement de sa carrière et ses perspectives professionnelles afin de le forcer à quitter l'Organisation alors même qu'il n'avait commis aucune faute, la violation par la FAO des dispositions du Statut du personnel et du Manuel administratif et un manquement de cette dernière à son devoir de sollicitude à l'égard du personnel.

5. Le Tribunal estime que, en ce qui concerne le grief de harcèlement, la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne, conformément à l'article VII, paragraphe 1, de son Statut. Le requérant a été informé que la Commission d'enquête n'avait pas pu conclure à l'existence d'un cas de harcèlement au sens de la circulaire administrative 2007/05. Le Directeur général adjoint (Opérations) a accepté les conclusions de la Commission et a clos le dossier. Le requérant a fait appel de cette décision devant le Directeur général par une lettre datée du 19 janvier 2012 mais n'a pas introduit de recours interne devant le Comité de recours lorsque son appel a été rejeté comme étant dénué de fondement. Il ne peut pas aujourd'hui soulever cette question devant le Tribunal.

6. Le grief du requérant relatif à la décision du Directeur général de suivre la recommandation du Comité de recours tendant au rejet de la contestation de son transfert est sans fondement. Le Tribunal considère que la FAO, en proposant au requérant trois options de réaffectation et procédant à son transfert, s'était conformée à son devoir de sollicitude envers lui. Comme l'a relevé le Comité de recours, le requérant n'a pas contesté son transfert dans les délais prescrits par le Statut du personnel et ne pouvait d'ailleurs le faire dans le cadre du recours interne pour cause de forclusion. L'allégation du requérant selon laquelle la FAO aurait manqué à son devoir de sollicitude est liée à son transfert. Par conséquent, les conclusions y afférentes doivent également être considérées comme frappées de forclusion.

7. Le Tribunal estime que la demande du requérant concernant une proposition de résiliation d'engagement par consentement mutuel est sans fondement. La FAO n'avait aucune obligation de proposer au requérant de mettre fin à son engagement par consentement mutuel au moment où il a remis sa démission. L'article 301.9.1 du Statut du personnel dispose que «[l]e Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel titulaire d'une nomination de caractère continu : (i) en cas de suppression du poste ou de réduction des effectifs résultant des nécessités du service, ou (ii) d'insuffisance professionnelle ou (iii) d'inaptitude au service pour raisons de santé». L'article 301.9.11, cité au considérant 2 ci-dessus, prévoit qu'il peut être mis fin à l'engagement d'un membre du personnel titulaire d'une nomination de caractère continu ou de durée déterminée si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne administration de la FAO. Il est établi dans l'article 301.15.2 que, «au cas où un membre du personnel serait licencié en vertu de l'article 301.9.11 du Statut, le versement d'une indemnité de licenciement qui ne dépasse pas plus de 50 pour cent celle qui lui serait normalement due en vertu du Statut du personnel peut être autorisé lorsque les circonstances le justifient et que le Directeur général juge qu'il y a lieu de le faire». Suite à la suppression du poste du requérant, la FAO a identifié un poste de haut niveau en rapport avec ses qualifications et compétences professionnelles.

Comme il a été relevé plus haut, le requérant n'a pas formellement contesté son transfert, la description de poste ou les tâches qui lui ont été assignées. Ayant été affecté à un poste régulier, il ne remplissait aucun des critères permettant une résiliation de son engagement par consentement mutuel. De surcroît, rien n'indique que le Directeur général aurait usé de son pouvoir discrétionnaire de manière inappropriée.

8. S'agissant de la recommandation du Comité de recours concernant la manière dont la FAO a géré le cas du requérant, citée au considérant 2 ci-dessus, le Tribunal note que le Directeur général en a tenu compte au moment de prendre sa décision finale. Il a indiqué que les faits pertinents avaient déjà été examinés par la Commission d'enquête et estimait, en conséquence, qu'une seconde enquête n'était pas nécessaire. Le requérant n'ayant pas contesté les conclusions de la Commission par la voie d'un recours interne, le Tribunal considère que c'est à bon droit que le Directeur général a rejeté la recommandation du Comité de recours à cet égard.

9. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal estime que la requête est en partie irrecevable et, pour le surplus, sans fondement. La requête doit être rejetée et les dépens du requérant resteront à sa charge.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, 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 11 février 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ