

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

G.-B. (n° 4)

c.

OMT

133^e session

Jugement n° 4454

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), formée par M. J. G.-B. le 27 décembre 2019 et régularisée le 14 février 2020, la réponse de l'OMT du 5 juin, la réplique du requérant du 28 août et la duplique de l'OMT du 27 novembre 2020;

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 suivants:

Le requérant conteste les décisions de rejeter les allégations de faute qu'il a formulées à l'encontre du Secrétaire général.

Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans les jugements 4452 et 4453, également prononcés ce jour, concernant, respectivement, les première et deuxième requêtes, et la troisième requête de l'intéressé. Il suffira de rappeler que le requérant occupait le poste de Directeur de l'administration et des finances à l'OMT, de grade D-2, lorsque le nouveau Secrétaire général entra en fonctions le 1^{er} janvier 2018. En février, le Secrétaire général informa tous les membres du personnel qu'il avait décidé de procéder à une évaluation des systèmes de contrôle interne en rapport avec les activités stratégiques, de façon à s'assurer de leur bien-fondé et de leur conformité avec les procédures

internes, avec pour objectif général de renforcer la gouvernance interne de l'Organisation, et qu'un cabinet de conseil mandaté aux fins de cette évaluation commencerait son travail immédiatement. Le cabinet de conseil releva que plusieurs irrégularités avaient été commises et, pour ce motif, le requérant fut suspendu de ses fonctions avec traitement le 4 mai jusqu'à la fin de la procédure disciplinaire. Plus tard dans le mois, il fut suspendu sans traitement.

Le 2 mai, le requérant écrivit à la fonctionnaire chargée de la déontologie, prétendant qu'il était possible que le Secrétaire général eût commis une faute en ayant recours aux services du cabinet de conseil en question. Il demandait à être protégé contre d'éventuelles représailles. Le 31 mai, il écrivit une lettre de suivi pour demander que lui soient communiqués des documents relatifs aux règles internes, en particulier concernant les questions de déontologie, afin qu'il puisse présenter une plainte pour faute plus détaillée. Le 7 juin, il écrivit une troisième lettre dans laquelle il fournit plus de détails sur la faute alléguée, soulignant que le Secrétaire général avait déformé les faits lorsqu'il avait expliqué le rôle du cabinet de conseil aux États membres à la 108^e session du Conseil exécutif. Il prétendait également avoir subi un harcèlement dans la mesure où le Secrétaire général avait essayé de le contraindre à démissionner, et il demandait à la fonctionnaire chargée de la déontologie d'ouvrir une enquête sur toutes les questions qu'il avait soulevées. Le 8 juin, la fonctionnaire chargée de la déontologie accusa réception de la lettre du 31 mai et envoya à l'intéressé les directives relatives à la déontologie qu'il avait demandées. Le 11 juillet, le requérant écrivit à nouveau à la fonctionnaire chargée de la déontologie en faisant référence à ses précédentes communications des 2 mai, 31 mai et 7 juin, et en donnant d'autres exemples de faute. Le 2 août, il fut renvoyé sans préavis avec effet au 16 mai.

Après que le requérant se fut enquis de l'état d'avancement des plaintes internes qu'il avait déposées pour faute, représailles et harcèlement, la fonctionnaire chargée de la déontologie l'informa, le 21 septembre, qu'elle avait décidé de se récuser et que ses plaintes seraient renvoyées à une entité externe, le Bureau des Nations Unies pour les services

d'appui aux projets (UNOPS), où un fonctionnaire indépendant chargé de la déontologie procéderait à l'examen préliminaire.

Le 22 octobre, le requérant écrivit au fonctionnaire de l'UNOPS chargé de la déontologie, M. M., pour l'informer qu'il souhaitait déposer une autre plainte pour harcèlement à l'encontre du Secrétaire général, mais qu'il ne savait pas s'il devait la lui adresser ou l'envoyer à son homologue de l'OMT. Il contestait une remarque formulée par l'«administration»* à l'intention du Comité paritaire de recours dans le cadre du recours qu'il avait introduit contre les décisions de suspension. M. M. répondit le lendemain qu'il traiterait cet aspect de la plainte et qu'il en avait informé la fonctionnaire de l'OMT chargée de la déontologie.

Le 29 octobre, cette dernière fit savoir au requérant qu'elle avait reçu le rapport issu de l'examen préliminaire réalisé par M. M. Ce dernier rejetait la demande de protection contre d'éventuelles représailles et ne recommandait pas que les allégations fassent l'objet d'une enquête, au motif que les actes de représailles allégués s'étaient produits début mai, avant que le requérant n'informe lui-même le Secrétaire général, le 21 mai, qu'il avait déposé une plainte pour faute à son encontre. S'agissant de l'allégation de harcèlement, M. M. avait conclu que la procédure disciplinaire concernant la faute prétendument commise par le requérant avait été expéditive et implacable; elle pouvait être qualifiée de brutale, notamment en raison du fait que le Secrétaire général semblait avoir considéré qu'il y avait insubordination de sa part. Toutefois, le fait d'appliquer les règles, même de manière brutale, ne constituait pas un harcèlement. S'agissant de l'allégation du requérant selon laquelle la façon dont il avait été dépeint devant le Comité paritaire de recours tenait du harcèlement, M. M. avait considéré qu'il appartenait au Comité de décider si de telles remarques étaient ou non justifiées. Le 26 novembre, le requérant écrivit à la fonctionnaire de l'OMT chargée de la déontologie et lui indiqua qu'il ressortait du résumé du rapport de M. M. que seules certaines de ses plaintes avaient été examinées. Par conséquent, il demanda si une décision officielle concernant le classement de toutes ses plaintes lui serait adressée.

* Traduction du greffe.

Deux jours plus tard, le 28 novembre, n'ayant reçu aucune réponse de la fonctionnaire de l'OMT chargée de la déontologie, le requérant présenta une réclamation au Secrétaire général pour contester les décisions de classer ses plaintes et demanda des éclaircissements pour savoir quelles plaintes avaient effectivement été classées et comment les autres seraient traitées. Il demanda également si l'OMT avait adopté le rapport de M. M. dans son intégralité et si les dispositions de l'annexe 2 du Statut du personnel relatives aux recours s'appliquaient. Il demanda en outre des conseils quant à la procédure de recours à suivre. Fin décembre 2018, le Secrétaire général adjoint, agissant par délégation de pouvoir du Secrétaire général, rejeta la réclamation et fit savoir au requérant que, s'il souhaitait former un recours contre cette décision, il devait suivre la procédure énoncée dans les Règles de fonctionnement du Comité paritaire de recours. Il joignit une copie caviardée du rapport de M. M.

Fin janvier 2019, le requérant engagea la procédure de recours interne devant le Comité paritaire de recours contre la décision de décembre 2018 confirmant la décision du 29 octobre 2018 de classer ses plaintes et, le 27 février 2019, il présenta une requête détaillée. Il demanda à l'OMT de lui fournir une copie du rapport intégral de M. M. afin qu'il formule des observations, et au Comité paritaire de recours de conclure que la décision de classer ses «plaintes pour faute déontologique/harcèlement»^{*} était viciée. Il demanda également au Comité de recommander que la décision contestée soit annulée et l'affaire renvoyée devant le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies (CCI). Il demanda en outre au Comité d'ordonner à l'OMT de renvoyer devant le CCI ses autres griefs concernant d'éventuelles représailles. Enfin, il réclama des dommages-intérêts pour tort moral et des dépens.

Après avoir entendu le requérant, le Comité paritaire de recours rendit son rapport le 11 juillet 2019. Il conclut que ni la circulaire NS/768 relative à la «Protection contre les représailles envers les personnes qui signalent des manquements et concourent à des activités d'établissement

^{*} Traduction du greffe.

des faits dûment autorisées» ni le Statut et le Règlement du personnel n'avaient été violés. Il ajouta qu'il n'avait pas compétence pour connaître des demandes du requérant, à l'exception de celles tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral et de dépens. Il recommanda toutefois le rejet de ces demandes, car elles découlaient des autres demandes formulées par l'intéressé.

Par lettre du 10 octobre 2019, le Directeur exécutif informa le requérant que, sur la base du rapport du Comité paritaire de recours, il avait décidé de rejeter le recours. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dommages-intérêts pour tort moral et des dépens. Il demande au Tribunal d'effectuer sa propre évaluation du fond de l'affaire au lieu de renvoyer l'affaire à l'OMT. Toutefois, si le Tribunal n'estimait pas approprié de procéder ainsi, il demande que l'affaire soit renvoyée devant le CCI afin que celui-ci mène une enquête approfondie.

L'OMT demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable aux motifs que le requérant n'aurait pas d'intérêt à agir, n'aurait pas épuisé les voies de recours interne et réitérerait certaines des questions qu'il a soulevées dans ses autres requêtes. À titre subsidiaire, elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement. Elle demande, à titre reconventionnel, que le requérant soit condamné aux dépens au motif que la requête serait abusive. Le requérant devrait, selon elle, supporter la «totalité des dépens afférents à la procédure»*.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant a occupé le poste de Directeur de l'administration et des finances à l'OMT jusqu'à son renvoi sans préavis le 2 août 2018, qui a pris effet le 16 mai 2018. Jusqu'au 31 décembre 2017, le Secrétaire général de l'Organisation était M. R. Le 1^{er} janvier 2018, M. P. est devenu le nouveau Secrétaire général.

* Traduction du greffe.

2. Le requérant demande que la présente requête soit jointe à ses première, deuxième et troisième requêtes. L'OMT s'oppose à cette jonction. Si les faits relatifs à ces requêtes s'inscrivent dans la même série d'événements, les questions juridiques soulevées sont bien distinctes. La jonction des requêtes ne sera donc pas ordonnée (voir, par exemple, le jugement 4169, au considérant 1).

3. À quatre reprises entre mai et juillet 2018, le requérant a écrit à la fonctionnaire de l'OMT chargée de la déontologie pour formuler, de diverses manières, des allégations contre le nouveau Secrétaire général concernant des actes qui constituaient selon lui des représailles (question régie par la circulaire NS/768), un harcèlement et, plus généralement, une faute. Cet échange de correspondance a abouti à un courriel en date du 29 octobre 2018, que la fonctionnaire chargée de la déontologie a envoyé au requérant pour l'informer de l'issue de l'examen préliminaire réalisé par un certain M. M. de l'UNOPS au sujet des allégations qu'il avait formulées. La fonctionnaire de l'OMT chargée de la déontologie s'était précédemment récusée et avait renvoyé ces allégations à l'UNOPS afin qu'une enquête indépendante soit menée. Le courriel du 29 octobre 2018 présentait principalement deux extraits du rapport de M. M. Le premier extrait concernait l'allégation de représailles formulée par le requérant et M. M. déclarait qu'il ne recommandait pas que la demande de protection du requérant contre d'éventuelles représailles soit renvoyée en vue d'une enquête. Le second extrait concernait l'allégation de harcèlement formulée par le requérant et M. M. déclarait en substance qu'il ne pensait pas que la procédure disciplinaire contre l'intéressé constituait un harcèlement, même s'il la qualifiait d'«expéditive et implacable»^{*}. Il déclarait qu'il pensait également que la façon dont le requérant avait été dépeint devant le Comité paritaire de recours ne tenait pas du harcèlement.

4. Dans son courriel, la fonctionnaire chargée de la déontologie ne s'est pas exprimée clairement sur l'issue du processus, c'est-à-dire sur la question de savoir si l'on poursuivrait l'examen des allégations

^{*} Traduction du greffe.

du requérant ou si celles-ci seraient classées. Le 26 novembre 2018, le requérant a écrit à la fonctionnaire chargée de la déontologie pour lui demander, notamment, une décision officielle concernant le classement de ses plaintes, qui lui paraissait découler du courriel du 29 octobre 2018. Le 28 novembre 2018, le requérant a envoyé une lettre au Secrétaire général pour contester formellement la décision de classer certaines de ses plaintes, voire toutes.

5. C'est le Secrétaire général adjoint qui lui a répondu par lettre du 27 décembre 2018. La lettre commençait par l'indication suivante: «**Objet:** Décision du Secrétaire général adjoint concernant la réclamation contre la décision de classer des plaintes présentées à la fonctionnaire chargée de la déontologie»*. Manifestement, le Secrétaire général adjoint partait du principe qu'il y avait eu une décision administrative visant à classer l'affaire et, donc, à finaliser l'examen des allégations formulées par le requérant dans les lettres qu'il avait envoyées entre mai et septembre 2018. Après certaines remarques liminaires, le Secrétaire général adjoint indiquait que le Secrétaire général lui avait conféré le pouvoir «de statuer sur [sa] réclamation»*. Suivaient neuf paragraphes numérotés qui abordaient certains aspects des griefs du requérant, tant sur le plan de la procédure que sur le fond. Le huitième paragraphe contenait une conclusion en ce que le Secrétaire général adjoint y déclarait: «[p]ar conséquent, rien ne justifierait un second examen de vos allégations sans fondement»*. Dans le dernier paragraphe, il était notamment indiqué au requérant qu'il pouvait contester cette décision devant le Comité paritaire de recours. Considérée dans son ensemble, cette lettre constituait un rejet de la réclamation du requérant contre la décision administrative de classer l'affaire et, partant, de finaliser l'examen de ses allégations de harcèlement et de représailles.

6. Le 27 janvier 2019, le requérant a envoyé un avis de recours au Comité paritaire de recours sous forme de lettre. Le 27 février 2019, il a adressé au Comité un mémorandum contenant une argumentation détaillée, principalement dans une partie du mémorandum intitulée

* Traduction du greffe.

Annexe VII, qui contenait, en substance, les griefs du requérant. Le dernier paragraphe de l'annexe VII, à savoir le paragraphe 83, répartissait les demandes de réparation du requérant en quatre alinéas, de a) à d). À l'alinéa b), le requérant demandait au Comité paritaire de recours de recommander que la décision «de classer [ses] plaintes pour faute déontologique/harcèlement»* soit annulée et que l'affaire soit renvoyée devant le CCI afin qu'une suite y soit donnée.

7. Avant d'examiner l'approche suivie par le Comité paritaire de recours en l'espèce, il y a lieu de rappeler ce que le Tribunal a déclaré à plusieurs reprises sur le rôle des organes de recours interne. Ce rôle est examiné dans le jugement 3732, au considérant 2, lequel, bien que long, mérite d'être reproduit ci-après:

«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] 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).»

* Traduction du greffe.

8. En l'espèce, le Comité paritaire de recours a tout d'abord décrit dans ses «Conclusions»* ce dont il n'entendait pas traiter et qu'il n'est pas nécessaire de mentionner en détail. Il a ensuite déclaré qu'il n'avait «constaté aucune violation de la circulaire NS/768 ni du Statut et du Règlement du personnel dans les allégations formulées par le [requérant]»*. Le sens de cette remarque est tout à fait obscur. Dans ses conclusions, le Comité a ensuite renvoyé aux demandes décrites au considérant 6 ci-dessus et a rappelé la règle 5 a) de ses Règles de fonctionnement, qui prévoyait ce qui suit:

«Le Comité paritaire [de recours] examine les recours contre une décision administrative ou contre toute mesure disciplinaire qu'un fonctionnaire prétend contraire, soit quant au fond, soit quant à la forme, aux clauses de son contrat, ou à toute disposition pertinente du Statut ou du Règlement du personnel.»

9. Le Comité a ensuite déclaré: «[l]e paragraphe 83 contient quatre griefs, dont ceux figurant aux alinéas a), b) et c) qui ne relèvent pas de la compétence du Comité»*. Cette conclusion n'est aucunement motivée.

10. La question pertinente, en droit et en fait, soulevée par le recours était de savoir si la fonctionnaire chargée de la déontologie avait eu tort de décider, notamment, au terme d'une évaluation préliminaire de la demande de protection contre d'éventuelles représailles et par suite de l'allégation de harcèlement, qu'il n'y avait pas à première vue d'éléments de preuve suffisants qui exigeraient d'ouvrir une enquête formelle et que, par conséquent, les plaintes pouvaient être classées. Or rien ne justifiait que le Comité ait conclu qu'il n'avait pas compétence pour connaître de ce qu'il décrivait comme les quatre demandes figurant au paragraphe 83. En particulier, l'alinéa b) du paragraphe 83 soulevait la question de savoir si la décision administrative de classer les plaintes était légale. Le Comité avait compétence pour examiner cette question et aurait dû le faire.

* Traduction du greffe.

11. Il convient à ce stade d'examiner une question préliminaire soulevée dans les écritures. Dans ses mémoires, l'OMT oppose une fin de non-recevoir à la requête au motif que la fonctionnaire chargée de la déontologie n'avait pas pris de décision administrative pertinente. Or une telle décision a bien été prise, du moins implicitement (voir, par exemple, le jugement 3747, au considérant 5), et elle concluait qu'il n'y avait eu ni harcèlement ni représailles, comme en témoignait la décision de classer les plaintes et de statuer ainsi sur leur sort.

12. Dans des circonstances particulières où un organe de recours interne n'a pas rempli son rôle, la décision attaquée prise sur la base de son rapport (à savoir, en l'espèce, la décision du Secrétaire général adjoint du 10 octobre 2019 portant rejet du recours) est annulée et l'affaire renvoyée à l'organisation afin qu'un organe de recours composé différemment examine à nouveau le recours. Une telle façon de procéder ne s'impose pas en l'espèce, dès lors que les faits faisant l'objet de la plainte se sont produits il y a plus de trois ans et que le requérant n'est plus employé par l'OMT. Bien qu'elle ne soit pas déterminante pour l'issue finale (et encore moins pour la question de savoir si le Comité paritaire de recours a rempli son rôle), le Tribunal ne saurait totalement ignorer l'avis de M. M., selon lequel il n'y avait eu ni représailles ni harcèlement.

13. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral à raison du fait que le Comité paritaire de recours n'a pas rempli son rôle et n'a pas statué, comme il aurait dû le faire, sur le recours du requérant, ce qui a pour conséquence que la contestation du requérant concernant le classement de ses plaintes reste entièrement pendante. Le montant de ces dommages-intérêts est fixé à 10 000 euros. Le requérant a droit à des dépens d'un montant de 8 000 euros.

14. Au vu de ce qui précède, la demande reconventionnelle de l'OMT relative aux dépens est rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. L'OMT versera au requérant une indemnité de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. L'OMT versera au requérant la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté, de même que la demande reconventionnelle relative aux dépens.

Ainsi jugé, le 28 octobre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ