

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

106^e session

Jugement n° 2808

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. A. G. Spina le 10 août 2007 et régularisée le 12 septembre, la réponse de l'Organisation du 21 décembre 2007, la réplique du requérant du 25 janvier 2008 et la duplique de l'ONUDI du 8 mai 2008;

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. Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans les jugements 2538 et 2662 portant sur les première et deuxième requêtes de l'intéressé et prononcés respectivement les 12 juillet 2006 et 11 juillet 2007. Il suffira de rappeler que les élections de novembre 2003, ayant abouti à la reconduction du requérant dans son mandat de président du Conseil du personnel, ont fait l'objet d'une controverse en raison de la décision de dernière minute d'exclure l'un des trois candidats au motif que sa candidature n'avait pas recueilli le nombre de signatures requis et en raison du caractère litigieux d'un référendum, qui avait été organisé antérieurement sur l'amendement des Statuts du Syndicat du personnel. En mars 2004, les deux candidats

malheureux invitèrent les membres du personnel à soutenir une demande de scrutin visant à relever le requérant de ses fonctions de président du Conseil du personnel. Le nombre de signatures requis fut obtenu et le scrutin eut lieu en juin 2004. Les résultats furent favorables au requérant, qui demeura donc en fonction.

Auparavant, en janvier 2004, le requérant avait introduit un recours contre les décisions que le Directeur général avait prises respectivement les 5 juin et 18 septembre 2003, pour réduire le temps pendant lequel l'intéressé était déchargé de ses obligations de service et pour lui demander de reprendre à mi-temps ses fonctions de spécialiste du développement industriel au sein du Service des petites et moyennes entreprises de la Division de l'élaboration des programmes et de la coopération. Dans son recours, le requérant prétendait que ces décisions constituaient une forme d'intimidation et de représailles motivées par ses activités au sein du Conseil du personnel. Dans son rapport du 18 janvier 2006, la Commission paritaire de recours estima qu'elle n'avait pas compétence pour connaître du recours. Elle conclut que la question de la décharge des obligations de fonction du président devait être examinée selon les voies de recours prévues dans la circulaire administrative AC.80 et que les recours concernant les allégations d'intimidation, de harcèlement et de parti pris ne relevaient pas de sa compétence. Elle recommanda que l'affaire soit déclarée irrecevable et que le Directeur général prenne d'urgence des mesures pour mettre en place un mécanisme permettant d'examiner ce type d'affaires.

Considérant qu'il n'était pas en mesure de prendre en connaissance de cause une décision définitive sur le recours du requérant, le Directeur général proposa, par un memorandum daté du 8 mai 2006, de constituer un jury ad hoc chargé d'examiner les allégations d'intimidation, de harcèlement et de parti pris formulées par le requérant. Celui-ci ne reçut ce memorandum que le 11 mai, alors qu'il avait déjà déposé auprès du Tribunal de céans sa deuxième requête pour contester le rejet implicite de son recours. A la suite d'un échange de correspondance entre le requérant et l'administration concernant la composition, le mandat et le règlement du jury proposé,

le requérant accepta la proposition du Directeur général, tout en exprimant son désaccord sur la composition dudit jury. La deuxième requête de l'intéressé donna lieu au jugement 2662 par lequel le Tribunal annula le rejet implicite de son recours ainsi que la décision du Directeur général enjoignant au requérant de reprendre à mi-temps ses anciennes fonctions. Le Tribunal rejeta toutefois comme irrecevables ses conclusions concernant l'intimidation, les représailles, le harcèlement et le parti pris, au motif qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'une décision définitive après que les parties s'étaient entendues pour les soumettre à un jury ad hoc.

Ce jury fut constitué en décembre 2006 avec pour mandat de déterminer si la décision du Directeur général du 5 juin 2003 avait été prise à titre de représailles pour les activités menées par le requérant en sa qualité de président du Conseil du personnel ou si elle était par ailleurs entachée d'intimidation, de harcèlement et de parti pris de la part de l'administration.

Dans son rapport du 16 avril 2007, le jury estimait ce qui suit :

«quelques-unes des déclarations entendues [...] semblent indiquer que certains membres du personnel occupant des postes clés ont donné l'impression d'avoir pris parti. Avant, pendant et après les élections, non seulement des démarches ont été effectuées auprès de certains membres du personnel, mais des avis ont également été exprimés sans réserve. [...] ce sont là des interventions malavisées dans une affaire très litigieuse.»

Toutefois, il n'avait pu établir que «les personnes qui avaient exprimé des avis l'avaient fait à la demande du Directeur général». Il considérait qu'il n'était pas à même de conclure que l'élément moteur de la décision de réduire le temps pendant lequel le président du Conseil du personnel était déchargé de ses obligations de service avait été l'intention délibérée de harceler et d'intimider ou bien un réseau d'intrigues. Il n'avait pas davantage trouvé d'éléments prouvant qu'il y avait eu brimades manifestes. Il affirmait néanmoins qu'en ne traitant pas la question par voie de consultation l'administration avait dans une certaine mesure manqué à son devoir de sollicitude. Il recommandait que le Comité consultatif mixte examine la question de la décharge des obligations de service du président du Conseil du personnel et s'efforce

de la régler tout en étudiant la possibilité de revoir la circulaire administrative AC.80.

Par un mémorandum en date du 14 mai 2007, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il avait décidé de rejeter la partie du recours portant sur le harcèlement, l'intimidation, le parti pris, les représailles et les brimades, et que la question du temps de décharge des obligations de service à accorder au président du Conseil du personnel serait inscrite à l'ordre du jour du Comité consultatif mixte dès que possible.

B. Le requérant soutient que les recommandations du jury sont entachées d'erreurs de fait et de droit, et que la décision attaquée, qui repose sur ces recommandations, est viciée par les mêmes erreurs. Il soutient en particulier qu'il a été victime de harcèlement et/ou de brimades, ce qui a de toute évidence créé un environnement de travail stressant et débilitant.

Il fait valoir que le jury, bien qu'il ait constaté les «interventions malavisées» de certains membres du personnel occupant des postes clés, dans les élections du Conseil du personnel de 2003, a conclu à tort que les allégations de harcèlement du requérant n'étaient pas étayées faute d'éléments de preuve démontrant que le Directeur général avait donné des conseils ou des encouragements à ces membres du personnel, ce qui, de l'avis du requérant, est sans rapport avec la question de savoir s'il avait effectivement été victime de harcèlement. De plus, en relevant que les actes contestés n'étaient pas «délibérés» ou «manifestes», le jury a commis une erreur fondamentale puisqu'il a considéré que l'intention était nécessaire pour que le harcèlement soit établi, ce qui est contraire à la jurisprudence du Tribunal. De l'avis du requérant, l'analyse du jury est viciée, notamment parce que celui-ci n'a pas tenu compte des témoignages de personnes qui ont confirmé qu'elles avaient effectivement été encouragées par l'administration à se présenter contre le président ou à perturber les activités du Conseil du personnel. Elle est aussi viciée dans la mesure où le jury a considéré que certains actes de harcèlement commis par des membres du personnel étaient inoffensifs pour autant que leurs auteurs avaient agi de leur propre chef et non à l'instigation de la direction. De plus, le

requérant soutient que le jury s'est écarté de son mandat en examinant ses griefs de harcèlement et qu'il l'a attaqué dans son intégrité et sa personnalité, faisant ainsi preuve d'un manque d'objectivité.

Selon le requérant, en réduisant de 50 pour cent le temps pendant lequel il était déchargé de ses obligations de service, l'administration a pris des mesures de représailles contre lui parce qu'il avait assisté deux directeurs exécutifs dans leurs recours. Or il s'agit là d'une atteinte très grave à ses droits de fonctionnaire international et d'un abus d'autorité manifeste. Il considère que la décision de ne pas accepter sa demande de report du congé dans les foyers est également une manifestation du harcèlement dont il a été l'objet. Selon lui, l'Organisation a porté atteinte à son droit à une procédure régulière en ne conduisant pas, comme elle l'aurait dû, une enquête rapide et approfondie sur les allégations de harcèlement et en ne le protégeant pas, et également en ne l'invitant pas à assister à l'audition des témoins, le privant ainsi d'une possibilité de répondre à des attaques personnelles. Il tient l'administration pour responsable du retard de six mois pris dans la constitution du jury.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de conclure qu'il a été victime de harcèlement. A ce titre, il réclame 35 000 euros de dommages-intérêts pour tort moral et un montant équivalent à titre de dommages-intérêts exemplaires. Il réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI soutient que la requête est irrecevable en tant qu'elle porte sur des griefs qui n'ont pas été articulés dans le recours interne. Elle fait observer que, dans sa déclaration de recours, le requérant se plaignait d'actes d'intimidation, de coercition et de représailles de la part de deux membres de la direction et que c'est seulement lorsqu'il a soumis son mémoire à la Commission paritaire de recours qu'il s'est plaint de brimades ou de harcèlement de la part de l'administration. La défenderesse considère donc que, puisque le recours interne du requérant n'articulait pas de griefs relatifs au harcèlement ou aux brimades, les nouvelles demandes de dommages-intérêts exemplaires et de dommages-intérêts au titre d'un environnement de travail stressant et débilitant doivent, selon la

jurisprudence du Tribunal, être rejetées parce qu'il n'y a pas eu de décision définitive et que les voies de recours interne n'ont pas été épuisées.

Selon l'Organisation, le requérant n'a pas démontré d'erreur de fait ou de droit. Le jury n'a pas posé en prémisse que le harcèlement pouvait être prouvé uniquement si des instructions avaient été données par le Directeur général, mais que, pour prouver le harcèlement, il fallait établir que les actes des membres de la direction étaient motivés par des raisons autres que leur conviction personnelle. L'Organisation rejette comme «malvenue [et] injustifiée» l'allégation du requérant selon laquelle le jury a examiné des questions dont il n'était pas saisi, et nie que le jury se soit écarté de son mandat ou qu'il ait attaqué le requérant dans son intégrité et sa personnalité, faisant ainsi preuve d'un manque d'objectivité. L'ONUDI fait valoir en outre que la décision portant rejet de la demande du requérant aux fins du report de son congé dans les foyers a été prise conformément aux règles de l'Organisation et qu'elle ne constitue pas une preuve de harcèlement. Elle fait également valoir que la manière dont le requérant rend compte des informations recueillies auprès des personnes interrogées et de l'appréciation par le jury des éléments de preuve est inexacte.

Selon la défenderesse, le requérant n'a pas prouvé qu'il ait été victime de représailles, de harcèlement ou de brimades; il ne peut donc pas prétendre à des dommages-intérêts pour tort moral ou à titre exemplaire. S'agissant de ses allégations concernant le retard et la violation de son droit à une procédure régulière, l'Organisation affirme que ces questions ont déjà été soulevées et tranchées, du moins en partie, dans le cadre de la deuxième requête de l'intéressé et doivent donc être rejetées en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée. Dans la mesure où elles ne se heurtent pas à ce principe, elles doivent être rejetées comme irrecevables, «mal orientées» et sans fondement.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il affirme qu'il avait bien soulevé la question du harcèlement dans son recours interne, comme le Tribunal l'a relevé dans le jugement 2662. S'appuyant sur la jurisprudence, il soutient que le Tribunal a compétence pour ordonner le versement de dommages-intérêts

exemplaires même si ceux-ci n'ont pas été sollicités dans le recours interne.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. Dans le jugement 2662, le Tribunal a conclu que la décision de décharger le requérant de ses fonctions non plus à plein temps mais à mi-temps était illégale et a accordé à l'intéressé des dommages-intérêts pour tort moral. Le requérant avait présenté des allégations d'intimidation, de représailles, de harcèlement et de parti pris devant le Tribunal mais indiqué dans sa réplique qu'il avait accepté la proposition du Directeur général de renvoyer ces allégations devant un jury ad hoc. Le Tribunal a donc décidé que les demandes du requérant sur ce point n'étaient pas recevables.

2. Le jury ad hoc institué pour examiner les allégations du requérant a présenté son rapport le 16 avril 2007. Dans un mémorandum du 14 mai 2007, que le requérant attaque devant le Tribunal, le Directeur général a notamment informé l'intéressé que, conformément au rapport du jury, il avait décidé de rejeter son recours en ce qui concernait ses allégations de harcèlement, d'intimidation, de parti pris, de représailles et de brimades. Il l'a également informé que la question de la mesure dans laquelle le Conseil du personnel peut être déchargé de ses obligations de service serait inscrite à l'ordre du jour du Comité consultatif mixte dès que possible.

3. L'ONUDI conteste la recevabilité des conclusions du requérant portant sur ce que celui-ci qualifie d'environnement de travail stressant et débilitant et sur le harcèlement et les brimades, au motif que l'intéressé n'a pas soulevé ces questions dans son recours interne comme il aurait dû le faire et qu'il n'a donc pas épuisé les voies de recours interne comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. L'Organisation invoque le jugement 2100, au considérant 11, dans lequel le Tribunal a statué comme suit :

«Pour l'examen de cette deuxième partie de la requête, le Tribunal ne tiendra compte, comme demandé par le défendeur, que des allégations faites par la requérante dans sa réclamation du 12 octobre 2000, à l'exclusion des autres faits allégués qui ne figuraient pas dans cette réclamation et n'avaient donc pas fait l'objet d'un recours interne, comme le prescrit l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.»

4. A l'appui de cette fin de non-recevoir, la défenderesse soutient que le requérant n'a réclamé à aucun moment des dommages-intérêts pour ce «qu'il qualifie d'environnement de travail stressant et débilitant». Elle soutient également que le «recours interne du requérant n'articulait pas de griefs relatifs au harcèlement ou aux brimades». La défenderesse fait valoir en particulier que le requérant n'y formulait pas d'allégations de brimades ou d'actes de harcèlement auxquelles l'administration n'aurait pas répondu ou donné suite, ou qu'elle aurait décidé de rejeter. A l'appui de cet argument, l'ONUDI invoque le jugement 1149, au considérant 4, dans lequel le Tribunal a déclaré ce qui suit :

«Alors que dans son recours interne le requérant demandait que son contrat soit prolongé de trois mois, dans sa requête il demande qu'il le soit de six. Aux termes de la jurisprudence établie, les conclusions soumises au Tribunal ne peuvent différer de celles du recours interne en application de l'article VII(1) du Statut du Tribunal administratif qui stipule que le requérant doit épuiser tous les moyens de recours interne mis à sa disposition. Les conclusions du requérant ne sont donc recevables que dans la mesure où il demande une prolongation de trois mois de la durée de son contrat.»

5. En conséquence, la défenderesse soutient que les conclusions aux fins de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire

liées à la plainte pour harcèlement du requérant «n'entrent pas dans le cadre du recours interne et doivent être rejetées pour ce seul motif».

6. En outre, l'ONUDI soutient que les conclusions du requérant fondées sur le prétendu retard et la violation alléguée du droit à une procédure régulière dans le cadre du recours interne relèvent de la chose jugée car elles «ont, du moins en partie, déjà été soulevées et tranchées lors de l'examen de sa deuxième requête».

7. Avant d'examiner les questions soulevées, il y a lieu d'étudier le contexte dans lequel cette quatrième requête a été déposée. Le litige entre les parties fut déclenché par la décision du 5 juin 2003 de réduire le temps pendant lequel le requérant était déchargé de ses obligations de service en qualité de président du Conseil du personnel. Dans son recours contre cette décision, l'intéressé soutint qu'il s'agissait d'une mesure de représailles liée à ses activités au Conseil du personnel. Il soutint également qu'il avait fait l'objet d'actes d'intimidation et de réprimandes de la part du Directeur général. La Commission paritaire de recours estima qu'elle n'avait pas compétence pour examiner le recours. Le Directeur général demanda à la Commission de reconsidérer la question, mais celle-ci s'y refusa. Un jury ad hoc fut par la suite chargé de déterminer si la décision du Directeur général du 5 juin 2003 avait été prise à titre de représailles contre les activités menées par le requérant en sa qualité de président du Conseil du personnel et si les allégations d'intimidation, de harcèlement et de parti pris présentées par l'intéressé à propos de cette décision contestée étaient établies.

8. Il ne ressort pas du dossier que le requérant, au moment où le jury a commencé son enquête, avait engagé une instance pour se plaindre plus généralement d'actes d'intimidation ou de harcèlement commis par d'autres membres de l'administration. Tout au long de la procédure, ses conclusions ont porté sur la décision de réduire le temps pendant lequel il était déchargé de ses obligations de service et sur ses allégations d'intimidation et de représailles en relation avec cette décision. En outre, le jury n'avait pas pour mandat de conduire des

enquêtes plus larges concernant les membres du personnel de l'Organisation de manière générale. Il n'avait été établi que pour déterminer si la décision contestée constituait une forme de représailles ou d'intimidation.

9. Le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours interne en ce qui concerne ses allégations relatives à un environnement de travail stressant et débilitant et ses allégations générales de harcèlement et de brimades, ces allégations ne sont donc pas recevables.

10. Le Tribunal rejette l'argument de l'ONUDI concernant la recevabilité de la conclusion aux fins de dommages-intérêts exemplaires, car il repose sur une confusion entre les demandes de réparation et les moyens soulevés.

11. L'Organisation n'explique pas, ni n'étaye par des arguments, sa position sur l'application du principe de la chose jugée aux allégations du requérant concernant le retard pris dans le recours interne et la violation du droit à une procédure régulière. Toutefois, le Tribunal fait observer que, dans le jugement 2662, au considérant 14, la question du retard allégué a été tranchée. Le Tribunal constatait ce qui suit :

«Le requérant fait aussi valoir que la Commission paritaire de recours a considéré à tort que le mémoire en réponse soumis par l'Organisation plus de deux mois après qu'il eut introduit son recours était recevable. La Commission a estimé à juste titre que ce mémoire était recevable puisqu'il avait été déposé dans les deux mois suivant la réception par l'administration de l'avis d'appel. Aucune explication n'a néanmoins été donnée concernant le retard avec lequel l'avis d'appel a été transmis à l'administration. L'argument du requérant selon lequel il a été privé du droit à voir sa cause équitablement entendue du fait que la Commission paritaire de recours a estimé que son recours n'était pas recevable doit aussi être rejeté. Un organe interne tel que la Commission paritaire de recours a nécessairement le pouvoir de déterminer si un recours est ou non recevable. S'il fait erreur, la question peut effectivement être résolue par le Tribunal de ceans. Toutefois, le risque qu'un organe d'appel interne puisse faire erreur sur la question de la recevabilité met en relief la nécessité, pour les organisations internationales, de veiller à ce que ces organes soient dotés de ressources

appropriées et que leurs procédures ne connaissent pas de retards excessifs.

En raison des retards pris dans la présente affaire et des irrégularités qui ont porté atteinte au droit du requérant de contester la composition de la Commission paritaire de recours, il doit lui être accordé des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 5 000 euros.»
(Caractères gras ajoutés.)

12. Ces aspects du retard pris dans le recours interne avant la constitution du jury ad hoc ayant déjà fait l'objet d'une décision du Tribunal dans le jugement 2662, ils ne seront pas examinés. En revanche, le moyen tiré du retard est recevable en tant qu'il concerne la constitution du jury ad hoc. Bien que l'examen à ce stade porte sur la recevabilité, le Tribunal considère, sur le fond, que le retard n'était pas excessif et qu'il était, en partie, imputable au souhait du requérant de faire modifier la composition du jury. De ce fait, l'argument ne peut être retenu.

13. Le requérant soutient que le jury ad hoc s'est trompé en fondant ses conclusions sur la question de savoir si le Directeur général était ou non intervenu activement dans la commission d'une faute par d'autres membres du personnel. Tout d'abord, comme il a été relevé plus haut, ce dont le jury était saisi, c'était la décision de réduire le temps pendant lequel le requérant était déchargé de ses obligations de service, et la question de savoir si cette décision constituait un acte de représailles ou d'intimidation ou était entachée d'un quelconque autre vice. Certes, le requérant soutient avec raison que des allégations générales de harcèlement et brimades n'impliquent pas qu'il soit nécessaire de conclure à l'intervention directe du Directeur général, mais le comportement d'autres fonctionnaires n'était pas en cause devant le jury. La lecture du rapport de ce dernier montre à l'évidence qu'il a bien compris la nature et la portée de son mandat et a dûment borné ses enquêtes à la décision contestée et à sa motivation.

14. Le requérant soutient également que le jury a eu tort de considérer que, pour être constitutifs de harcèlement, les actes en cause devaient être délibérés ou manifestes. Selon lui, il n'est pas nécessaire d'établir l'intention pour conclure au harcèlement. De l'avis du

Tribunal, cette affirmation repose sur une mauvaise interprétation des conclusions du jury. Dans son rapport, celui-ci a expliqué que les faits et les informations qu'il avait examinés, pris dans leur ensemble, ne démontraient pas que la décision du Directeur général était entachée d'intimidation, de harcèlement ou de parti pris.

15. Enfin, le requérant se plaint de deux irrégularités dans la procédure. Premièrement, il soutient que le jury ne l'a pas invité à assister à l'audition des témoins et l'a privé d'informations sur la nature ou le fond des critiques formulées à son égard. Cependant, il n'avance aucun élément indiquant qu'il ait cherché à assister à cette audition, ou que le jury lui ait opposé un refus sur ce point. Ce grief est donc rejeté. Deuxièmement, le requérant fait valoir que les conclusions du jury reposaient sur des attaques personnelles à son égard auxquelles il n'a pas été mis en mesure de répondre. Que le jury ait ou non tenu compte de telles informations, il est évident qu'elles n'ont pas influencé ses conclusions sur la question qu'il devait trancher. Par conséquent, ce moyen est également rejeté.

16. Le requérant n'ayant pas démontré une quelconque erreur de fait ou de droit ou une violation du droit à une procédure régulière, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 31 octobre 2008, par M^{me} Mary G. Gaudron, Vice-Présidente du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2009.

MARY G. GAUDRON
GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
CATHERINE COMTET