

K. (n° 2)
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4879

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 29 janvier 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 9 mai 2022, la réplique du requérant du 12 juin 2022 et la duplique de l'UNESCO du 12 septembre 2022;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste l'ajournement de sa demande d'habilitation au port d'une arme de service.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un engagement de durée définie de deux ans, qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié par l'Organisation pour motif disciplinaire.

Le 1^{er} décembre 2015, à la suite des attentats terroristes survenus à Paris en novembre 2015, la Directrice générale publia la note DG/15/31, intitulée «Renforcement de la sécurité à l'UNESCO», dans laquelle elle demandait au Sous-Directeur général chargé des relations

extérieures et de l'information du public de lui présenter un «plan d'action» pour la sécurité au sein de l'Organisation. Dans ce plan, il fut envisagé pour la première fois d'armer un nombre très limité d'agents de sûreté avant l'été 2016. En décembre 2017, la France – État hôte de l'UNESCO – publia un décret prévoyant que les organisations internationales ayant leur siège dans le pays puissent être autorisées à acquérir et détenir des armes en vue de les remettre, sous leur responsabilité, à leurs agents pour l'exercice de missions tenant à la sécurité des personnes et des biens à l'intérieur des enceintes de ces organisations.

En vue de sélectionner les agents de sûreté les plus qualifiés pour porter une arme à feu, la Section de la sécurité et de la sûreté promulgua, le 12 janvier 2018, une note instituant au sein de l'UNESCO une «Commission d'habilitation d'armement» dont la mission était de formuler des avis à l'attention du chef de ladite section – seule autorité compétente pour définir l'équipement de ses agents – sur les demandes présentées. Cette commission était composée du Sous-Directeur général chargé des relations extérieures et de l'information du public, du chef de la Section de la sécurité et de la sûreté et de son adjoint, d'un médecin de l'Organisation et d'un représentant du Bureau de la gestion des ressources humaines.

Le 31 janvier 2018, la Commission examina plusieurs demandes d'habilitation, dont celle du requérant, qu'elle estima opportun d'ajourner. Le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté endossa cet avis le même jour et son adjoint en informa le requérant par un courriel du 5 février 2018.

Le 19 février 2018, le requérant demanda à la Conseillère pour l'éthique et au directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM selon son sigle anglais) d'ouvrir une enquête concernant cette «décision administrative, [qu'il considérait comme] contraire à l'éthique et aux dispositions [des] Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO» sur la base, entre autres, d'allégations de harcèlement et de représailles. Le 5 mars, il adressa à la Directrice générale une «[r]éclamation gracieuse contre la mesure administrative d'ajourner [s]on port d'arme» puis, le 3 avril, il déposa un avis d'appel.

Le 11 mai 2018, le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté confirma au requérant que, «en accord avec un avis de la [C]ommission [d'habilitation d'armement]», il avait pris la décision de ne pas présenter, «dans l'état actuel des choses», son dossier au service compétent de l'État hôte pour examen de sa candidature en tant que porteur d'arme à feu. Le requérant contesta cette décision, qu'il qualifiait d'«injuste et extrêmement nuisible, voir[e] dangereuse», dans un courriel en réponse du 14 mai. Le lendemain, il adressa au Conseil d'appel sa requête détaillée concernant «l'ajournement de [s]on port d'arme», à laquelle il annexa la décision du 11 mai et son courriel du 14 mai.

Le 21 juin 2018, en réponse à une relance de la part du requérant concernant sa demande du 19 février, le Bureau de l'éthique lui indiqua que, dès lors que le signalement opéré par l'intéressé concernait une décision administrative, c'était en fait HRM qui était mieux à même de s'occuper de son cas.

Le 25 octobre 2018, à la suite d'un audit mené au sein de l'Unité de sûreté, le Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) recommanda à la Directrice générale de suspendre le processus d'armement des agents de sûreté, ce qu'elle accepta de faire.

Dans l'avis qu'il rendit le 27 octobre 2021 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours comme irrecevable, au motif que celui-ci n'était pas dirigé contre une décision relative aux stipulations du contrat d'engagement du requérant ou aux dispositions des Statut et Règlement du personnel, et observa que, en tout état de cause, l'Organisation disposait d'un large pouvoir d'appréciation en matière de réorganisation de ses services. Il nota également que l'intéressé n'avait pas d'intérêt à agir dès lors qu'il n'avait pas pâti de l'ajournement de sa candidature au port d'arme et n'avait pas démontré avoir subi un quelconque préjudice de ce fait. Par lettre du 15 décembre 2021, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel et qu'elle estimait par ailleurs que son recours était infondé. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal «la dénonciation officielle et l'annulation de toutes les décisions négatives concernant [s]a candidature au port d'arme», le versement d'une indemnité de 50 000 euros à titre de réparation du tort moral qu'il estime avoir subi et l'octroi d'une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO soutient que, en ce qu'elle est dirigée contre la décision d'ajournement de la candidature au port d'arme, la requête est irrecevable *ratione materiae* faute d'intérêt à agir et, en tout état de cause, dépourvue d'objet dès lors que la procédure d'armement a été suspendue. S'agissant de la décision de ne pas présenter le dossier du requérant au service compétent de l'État hôte et de celle du Bureau de l'éthique de classer sa plainte pour harcèlement, elle note que les conclusions de l'intéressé sont irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne. En conséquence, elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 15 décembre 2021 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté le recours qu'il avait formé contre l'ajournement de sa demande d'habilitation au port d'une arme de service.

Cette demande s'inscrivait dans le cadre d'un projet de l'UNESCO – rendu possible par un décret publié en décembre 2017 par la France, État hôte de celle-ci – qui prévoyait, en vue de renforcer la sécurité des personnes et des biens dans l'enceinte de l'Organisation, que certains de ses agents de sûreté seraient désormais équipés d'une arme à feu.

Le dispositif institué à l'effet de sélectionner les agents appelés à être dotés d'un tel armement reposait, en vertu d'une note du 12 janvier 2018, sur l'attribution d'une habilitation, accordée par le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté après avis d'une «Commission d'habilitation d'armement», sachant que l'octroi de l'autorisation de

port d'arme aux personnes ainsi sélectionnées relevait, *in fine*, d'une procédure d'agrément par les autorités françaises.

2. Le Tribunal estime utile, compte tenu des conditions particulières dans lesquelles s'est nouée la contestation de la décision prise à l'égard de la demande d'habilitation du requérant, d'apporter, de prime abord, une clarification quant au champ du présent litige.

Par un courriel du 5 février 2018, le requérant fut informé par l'adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté que, conformément à l'avis rendu par la Commission d'habilitation d'armement – qui en avait délibéré lors de sa première réunion, tenue le 31 janvier précédent – sa demande d'habilitation avait été «ajourn[ée]».

Après qu'il eut contesté cette décision, par la voie d'une réclamation puis devant le Conseil d'appel, l'intéressé reçut, le 11 mai 2018, un courriel du chef de la Section dans lequel celui-ci, se référant à nouveau à l'avis précité de la Commission, «confirm[ait] [avoir] pris la décision de ne pas présenter, dans l'état actuel des choses, [son] dossier au service compétent de l'État hôte pour examen de [sa] candidature en tant que porteur d'arme à feu». Le requérant, qui protesta à ce sujet dans un courriel en réponse du 14 mai, prit alors l'initiative d'annexer ces nouveaux éléments à sa requête détaillée devant le Conseil d'appel, dans le but – selon ce qu'il expose devant le Tribunal – de contester la décision du 11 mai en joignant cette contestation à celle de la décision du 5 février précédent.

Le Tribunal considère que les décisions des 5 février et 11 mai 2018 ne sont, en réalité, pas dissociables. La note du 12 janvier 2018 précitée prévoyait, en son paragraphe 14, que «[l']attribution de l'habilitation a[vait] pour conséquence l'inscription du titulaire sur la liste transmise aux autorités ministérielles compétentes pour l'agrément de l'État [h]ôte». Il est évident que, à l'inverse, le refus ou l'ajournement d'une demande d'habilitation excluait *ipso facto* que l'agent concerné puisse figurer sur la liste ainsi prévue. Dès lors, le courriel du 11 mai 2018 indiquant au requérant que sa candidature à l'autorisation de port d'arme ne serait pas transmise à l'État hôte ne faisait qu'énoncer un corollaire automatique de l'ajournement de sa demande d'habilitation

annoncé dans le courriel du 5 février précédent. Il en résulte que les deux décisions en cause se confondent, en vérité, en une seule et que les courriels des 5 février et 11 mai 2018 ne faisaient en définitive que notifier celle-ci sous des formes différentes.

3. Cette clarification conduit notamment à écarter l'argumentation de l'UNESCO selon laquelle la présente requête serait irrecevable, faute d'épuisement des voies de recours interne, en tant qu'elle vise à l'annulation de la décision du 11 mai 2018.

S'il est certes exact que, comme le fait valoir la défenderesse, le requérant n'a pas présenté de réclamation contre cette décision avant d'en saisir le Conseil d'appel, ni même formulé de conclusions explicites à son encontre devant ce dernier, le Tribunal estime que, dans le contexte spécifique qui vient d'être décrit, il ne s'imposait pas nécessairement que le courriel du 11 mai 2018 donne lieu à l'introduction d'une réclamation et d'un avis d'appel autonomes. La fin de non-recevoir ainsi soulevée ne saurait donc être retenue.

4. Mais l'UNESCO est en revanche fondée à soutenir que l'enjeu du litige a par ailleurs disparu dans son ensemble, peu après l'engagement de la procédure de recours interne, et que la requête est, dès lors, sans objet.

En effet, il ressort du dossier que, le 25 octobre 2018, le Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) avait recommandé, dans le cadre des conclusions d'un rapport d'audit sur la sécurité du Siège de l'UNESCO, d'«arrêter»* le processus d'armement des agents de sûreté jusqu'à ce qu'il soit remédié à de «nombreuses faiblesses»* en matière de sécurité qui étaient identifiées dans ce rapport et rendaient «prématuré»*, selon l'IOS, un tel processus. Cette recommandation fut suivie par la Directrice générale, de sorte que la mise en œuvre de la réforme en question fut alors effectivement suspendue *sine die*.

* Traduction du greffe.

Il est de jurisprudence bien établie que, «[e]n droit, une demande est sans objet lorsqu'il n'y a plus de controverse», sachant que «c'est au Tribunal qu'il appartient de trancher la question de savoir s'il y a ou non controverse» (voir les jugements 4060, au considérant 3, 3583, au considérant 2, et 2856, au considérant 5). Cette jurisprudence ne saurait se comprendre comme signifiant que le Tribunal doit se borner à constater s'il subsiste un désaccord entre les parties quant à la demande en question – ce qui, en l'absence de désistement du requérant ou de retrait par celui-ci de la conclusion se rapportant à cette demande, est en principe nécessairement le cas. Il incombe bien entendu au Tribunal d'apprécier *in concreto*, au-delà de ce constat, si le litige soulevé à ce sujet conserve objectivement une raison d'être.

Or, en l'espèce, si le requérant persiste certes à contester la décision ayant refusé de lui attribuer l'habilitation au port d'arme qu'il avait sollicitée dans le cadre de la réforme initialement engagée, le Tribunal estime que le litige né de cette décision a en réalité perdu son objet du fait de l'abandon de cette réforme.

5. À cet égard, le Tribunal relève que, même si le processus d'armement des agents de sûreté n'a été, en théorie, que suspendu et non pas interrompu, sa mise en œuvre a purement et simplement cessé à la suite de la décision en ce sens prise par la Directrice générale et n'a, au vu du dossier, jamais repris depuis lors. Au demeurant, compte tenu de l'ancienneté des habilitations qui avaient été délivrées à certains agents de sûreté avant la suspension du processus, il n'apparaît guère concevable que, si ce dernier venait à être réactivé à l'avenir, celles-ci puissent être considérées comme ayant conservé leur validité.

Au surplus, il convient de noter que la décision contestée du 5 février 2018 était un simple ajournement de la demande d'habilitation du requérant, et non un rejet définitif de celle-ci, ainsi que l'a d'ailleurs ultérieurement confirmé le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté en indiquant, dans son courriel du 11 mai 2018, que le dossier de l'intéressé ne serait pas présenté aux autorités françaises «dans l'état actuel des choses».

Il résulte de ces constatations que la décision contestée n'a eu aucun effet concret sur la situation du requérant, puisque les agents de sûreté auxquels avait été délivrée une habilitation en 2018 n'ont, en pratique, pas non plus été équipés d'une arme à feu. En outre, l'éventuelle annulation de cette décision n'aurait pas davantage d'effet concret, dès lors que – indépendamment même de l'issue que connaîtra le litige concernant le licenciement du requérant intervenu depuis lors, qui fait l'objet de sa onzième requête – cette annulation ne permettrait pas à l'intéressé d'être doté d'une telle arme.

Enfin, la circonstance, mise en avant par le requérant dans sa réplique, que la décision d'ajournement de sa demande d'habilitation n'ait pas été formellement retirée par l'Organisation n'est pas déterminante, en l'occurrence, étant donné que l'absence d'effet de cette décision a eu les mêmes conséquences pratiques qu'un tel retrait et que, comme il a été dit plus haut, il s'agit ici d'apprécier *in concreto* si la contestation de cette décision conserve objectivement une raison d'être.

Dès lors, le Tribunal estime que les conclusions du requérant tendant à l'annulation de l'ajournement de sa demande d'habilitation doivent être regardées comme dépourvues d'objet.

6. Le litige pourrait certes avoir néanmoins conservé un objet en tant qu'il porte sur l'attribution de dommages-intérêts pour tort moral que le requérant réclame à raison de l'illégalité alléguée de la décision attaquée.

Mais il ressort du dossier que tel n'est pas le cas.

Selon la jurisprudence du Tribunal, l'illégalité d'une décision n'ouvre droit à une indemnité pour tort moral au profit du fonctionnaire concerné que si cette décision lui a causé un tort plus grave que celui résultant de cette illégalité en elle-même (voir notamment les jugements 4156, au considérant 5, et 1380, au considérant 11).

En l'espèce, et compte tenu du fait que la décision contestée n'a eu aucun effet concret, le Tribunal estime que les éventuels vices entachant cette décision ne seraient pas de nature, en tout état de cause, à avoir occasionné au requérant un tel tort particulier.

Il n'en irait différemment que si l'intéressé établissait que l'ajournement de sa demande d'habilitation avait procédé, comme il le soutient, d'un parti pris malveillant à son encontre s'inscrivant dans le cadre d'un harcèlement moral et de mesures de représailles qu'il impute au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté. Mais il y a lieu de relever que les allégations du requérant à ce sujet ont fait l'objet d'une demande d'enquête qu'il avait présentée, par un memorandum du 19 février 2018, auprès notamment de la Conseillère pour l'éthique. Or, le 21 juin suivant, le Bureau de l'éthique a adressé au requérant une réponse audit memorandum dont il ressortait clairement qu'il avait été décidé de ne pas donner suite à cette demande d'enquête. Le requérant n'ayant pas contesté cette décision selon la procédure prévue par les Statuts du Conseil d'appel, la requête est irrecevable, en tant qu'elle vise à critiquer celle-ci, pour non-respect de l'exigence d'épuisement des voies de recours interne posée par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. En outre, le Tribunal ne saurait, dans ces conditions, tenir pour établie l'existence du parti pris malveillant invoqué par l'intéressé.

Enfin, si le requérant prétend par ailleurs que la décision d'ajournement de sa demande d'habilitation aurait porté tort à sa réputation, du fait que la connaissance de celle-ci se serait répandue au sein de la Section à l'époque, le Tribunal estime que, dans les circonstances de l'espèce, le préjudice ainsi allégué ne saurait en tout état de cause être regardé comme présentant un caractère substantiel.

7. Dès lors qu'il ressort de la chronologie des faits ci-dessus rappelée que la requête était sans objet dès son introduction devant le Tribunal, le 29 janvier 2022 – et non qu'elle aurait perdu son objet au cours de la procédure juridictionnelle elle-même, auquel cas il eût appartenu au Tribunal de constater qu'il n'y avait plus lieu d'y statuer –, celle-ci ne peut être que purement et simplement rejetée (voir notamment le jugement 4635, au considérant 6).

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions du requérant doivent être rejetées dans leur intégralité.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 16 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER