

P. (n° 2)
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4886

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. C. V. P. le 3 juin 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 29 septembre 2022, la réplique du requérant du 31 octobre 2022 et la duplique de l'UNESCO du 21 février 2023;

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 1^{er} juin 2005 en tant qu'agent de sûreté surnuméraire de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté. À compter du 16 octobre 2007, il bénéficia d'un engagement de durée définie de deux ans, qui fit l'objet depuis lors de renouvellements successifs.

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 16 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. Les 2 mai et 23 juillet, il demanda au Président du Conseil d'appel des

prolongations de délai pour la soumission de sa requête détaillée, qui lui furent accordées.

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 adressa une nouvelle réclamation à la Directrice générale contre cette décision le 22 mai, puis, le 22 juin, il déposa un second avis d'appel. Le 22 juillet, il sollicita une prolongation de délai pour la soumission de sa requête détaillée, qui lui fut accordée.

Le 27 juillet 2018, il fut informé que sa réclamation du 22 mai était rejetée comme irrecevable au motif que la décision du 11 mai ne portait pas atteinte aux droits découlant de son contrat d'engagement ou de la réglementation applicable.

Le requérant adressa au Conseil d'appel deux requêtes détaillées similaires contre les décisions des 5 février et 11 mai 2018. Il demandait la jonction de ses deux recours – qui lui fut accordée – et l'annulation des décisions contestées, invoquant notamment des erreurs de droit et de procédure, ainsi qu'un «harcèlement multiforme» de la part du chef de la Section de la sécurité et de la sûreté.

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.

Le 14 novembre 2018, le Bureau de l'éthique informa le requérant que, après une évaluation préliminaire de sa plainte du 16 février, la Directrice générale avait décidé de clôturer le dossier. L'intéressé introduisit un recours interne séparé contre cette décision, qui fut rejeté le 24 juin 2022.

Dans son avis du 31 janvier 2022 – rendu dans un contexte de confinement national dû à la pandémie de Covid-19, et après avoir fait droit à de nombreuses demandes de prolongation de délai par 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 qu'en tout état de cause l'Organisation disposait d'un large pouvoir d'appréciation en matière de réorganisation de ses services. Par lettre du 14 mars 2022, 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 d'annuler la décision attaquée, ainsi que celle de ne pas présenter son dossier aux autorités compétentes françaises, et de reconnaître, d'une part, que les décisions de l'UNESCO constituent un harcèlement «par abus de pouvoir et de position dominante» et, d'autre part, que la durée de la procédure de recours interne a été excessive. Il sollicite également le respect par son employeur d'un article contenu dans l'Accord de Siège conclu entre l'UNESCO et la France, ainsi que de certaines dispositions du droit national en matière de harcèlement. Enfin, il réclame le versement d'une indemnité de 30 000 euros à titre de réparation du tort moral qu'il estime avoir subi.

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 classer la plainte pour harcèlement du requérant, résultant de la demande du 16 février 2018, elle note que, au moment où l'intéressé a saisi le Tribunal, il n'avait pas encore reçu la décision définitive de la Directrice générale. 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 14 mars 2022 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 contesta alors cette nouvelle décision en formant une autre réclamation puis en introduisant un second recours devant le Conseil d'appel, qui fut, à la demande des deux parties, joint au premier.

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. Le Tribunal relève d’ailleurs que, dans la décision du 27 juillet 2018 par laquelle fut rejetée la seconde réclamation du requérant, il était indiqué à ce dernier que la décision du 11 mai avait «annul[é] et remplac[é]» celle initialement notifiée le 5 février.

3. L’UNESCO est cependant fondée à soutenir que l’enjeu du litige, tel qu’ainsi clarifié, a 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.

4. 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 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 ses écritures, 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.

5. 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 à ses supérieurs hiérarchiques. Mais il y a lieu de relever que les allégations du requérant à ce sujet ont fait l'objet d'une demande d'enquête – devant s'analyser comme une plainte – que l'intéressé avait présentée, par un mémorandum du 16 février 2018, auprès notamment de la Conseillère pour l'éthique. Or, l'évaluation préliminaire des mérites de cette plainte a conduit au classement de celle-ci, conformément à la recommandation du Bureau de l'éthique, par une décision de la Directrice générale du 14 novembre 2018.

Si le requérant a certes contesté cette décision selon la procédure de recours interne, la décision définitive de la Directrice générale statuant sur le recours qu'il avait formé à ce sujet devant le Conseil d'appel (ainsi que sur les recours visant d'autres plaintes pour harcèlement qu'il avait déposées) n'est intervenue que le 24 juin 2022, soit postérieurement à l'introduction de la présente requête. Cette dernière est donc irrecevable, en tant qu'elle vise à critiquer cette décision de classement, 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, on ne saurait, dans ces conditions, tenir pour établie, dans le cadre de l'examen de la présente affaire, l'existence du parti pris malveillant invoqué par le requérant. S'il convient certes de noter que la décision du 24 juin 2022 a été attaquée par l'intéressé dans le cadre de sa troisième requête, sur laquelle il ne sera statué qu'ultérieurement, le Tribunal ne manquerait pas, dans l'hypothèse où il ferait droit à cette dernière, d'en tirer alors toutes les conséquences quant à l'indemnisation des préjudices occasionnés par cette décision.

Enfin, si le requérant prétend par ailleurs que la décision d'ajournement de sa demande d'habilitation aurait porté tort à sa réputation et à son bien-être, le Tribunal estime que, dans les circonstances de l'espèce, les préjudices ainsi allégués ne sauraient en tout état de cause être regardés comme présentant un caractère

substantiel. Quant au fait, invoqué par l'intéressé, que cette décision aurait également porté atteinte à sa santé, il n'est manifestement pas avéré, sachant notamment que la seule pièce à ce sujet produite au dossier, à savoir un relevé de congés de maladie de l'année 2018, n'établit en rien que les problèmes médicaux ayant justifié les congés qui y sont visés soient spécifiquement liés à la décision en question.

6. 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 3 juin 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).

7. Le requérant demande que l'UNESCO soit condamnée à lui verser des dommages-intérêts à raison de la durée excessive de la procédure de recours interne.

La conclusion formulée à cette fin doit, par exception à ce qui vient d'être dit, être ici examinée, car les fonctionnaires internationaux sont, par principe, en droit d'attendre que leur cause soit traitée par les organes de recours interne dans un délai raisonnable (voir, par exemple, les jugements 3510, au considérant 24, ou 2116, au considérant 11). La méconnaissance de cette exigence de célérité, si elle présente un caractère fautif, justifie une réparation, dont, selon la jurisprudence du Tribunal, le montant dépend alors ordinairement de deux facteurs essentiels, qui sont la durée du retard constaté et les conséquences de ce retard pour le fonctionnaire intéressé (voir, par exemple, les jugements 4178, au considérant 15, 4100, au considérant 7, ou 3160, au considérant 17).

En l'espèce, le délai de près de quatre ans qui s'est écoulé entre l'introduction du premier recours devant le Conseil d'appel, le 3 avril 2018, et l'intervention de la décision définitive du 14 mars 2022 revêt, dans l'absolu, un caractère manifestement excessif.

Mais, d'une part, le Tribunal relève que le requérant, qui a sollicité du Conseil d'appel, à trois reprises, des prolongations de délai de production de ses écritures, d'une durée cumulée de neuf mois, est ainsi lui-même à l'origine d'une partie du retard constaté dans la procédure et qu'il peut en outre apparaître légitime, eu égard aux prolongations ainsi obtenues par l'intéressé, que l'Organisation s'en soit également vu accorder de son côté. D'autre part, la défenderesse expose, de façon convaincante aux yeux du Tribunal, que le fonctionnement du Conseil d'appel s'est trouvé considérablement perturbé, en 2020 et 2021, par les confinements successifs ordonnés par les autorités françaises du fait de la pandémie de Covid-19, qui ont notamment affecté la possibilité pour cet organe de tenir normalement ses audiences. Enfin, il importe de souligner que, compte tenu de l'abandon du processus d'armement des agents de sûreté à la suite du dépôt du rapport de l'IOS d'octobre 2018, les recours internes formés par le requérant avaient perdu leur objet peu après leur introduction, de sorte que le retard de la procédure n'était pas de nature à causer à celui-ci un tort moral substantiel (voir notamment, sur ce point, les jugements 4727, au considérant 14, et 4635, au considérant 8).

Dès lors, le Tribunal estime que, dans les circonstances particulières de l'espèce, il ne se justifie pas de condamner l'UNESCO à verser une indemnité à l'intéressé de ce chef.

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