

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. M. D. O. le 4 août 2004, la réponse de l'OIT du 15 février 2005, la réplique du requérant du 3 mai et la duplique de l'Organisation du 15 juillet 2005;

Vu les articles II, paragraphe 1, 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 paragraphe 1 de l'article 13.2.1 du Statut du personnel, en vigueur au moment des faits et relatif au règlement des différends par voie de concertation, disposait notamment que :

«Dans un délai de soixante jours ouvrables à compter de la date à laquelle le litige est né ou, si celui-ci porte sur un problème persistant, à compter de la dernière date à laquelle il lui a été fait grief, le fonctionnaire engage la procédure de règlement des différends [...]»

Le requérant, ressortissant des Etats-Unis d'Amérique né en 1946, est entré au service du Bureau international du Travail, secrétariat de l'Organisation, en 1985, au Bureau des systèmes d'information (SYSTEM). Il avait alors le grade P.3. Le 1^{er} septembre 2000, il a été muté pour trois ans au Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique, situé à Bangkok, où il occupait le poste de fonctionnaire principal chargé des services administratifs et financiers (SAFO selon son sigle anglais) de grade P.5.

Le 1^{er} mai 2002, il a été transféré, tout en restant à Bangkok, de ce poste à celui de conseiller auprès du directeur régional pour les questions d'organisation et de gestion. En cette qualité, il devait établir un rapport de gestion avant le 30 juin 2003. Fin mai 2003, on l'a informé qu'il serait réaffecté à Genève à dater du 1^{er} juillet 2003. Le 21 mai, il a présenté une réclamation au directeur régional pour protester contre le fait qu'il n'avait pas été prévenu suffisamment à l'avance pour préparer son départ. Il a alors été convenu que l'intéressé ne partirait que fin septembre 2003 et celui-ci a donc retiré sa première réclamation.

En septembre 2003, le requérant a reçu un exemplaire du projet de rapport d'évaluation de ses services pour la période allant du 1^{er} mai 2001 au 30 avril 2003, établi par le directeur régional et qui contenait des observations négatives sur son travail en tant que SAFO. Le 17 septembre 2003, l'intéressé a présenté au directeur régional une autre réclamation dans laquelle il alléguait qu'il faisait l'objet d'un traitement injuste depuis février 2002 et demandait entre autres à être réintégré en tant que SAFO. Ayant été réaffecté au siège de l'OIT, il a quitté Bangkok le 29 septembre 2003.

Le requérant a saisi le Comité paritaire le 11 novembre 2003. A la demande du président, le secrétaire du Comité a fait savoir au requérant que, bien qu'il alléguait avoir été victime d'un traitement injuste, il s'avérait qu'une part importante de sa réclamation portait sur un problème de harcèlement et que, par conséquent, un rapport de la médiatrice devait être remis au préalable au Comité paritaire. Sans ce document, le Comité n'était pas compétent pour examiner les éléments de sa réclamation liés au harcèlement. Le Comité avait suggéré au requérant soit de lui présenter une version révisée de sa réclamation en mettant l'accent sur les aspects liés au traitement injuste allégué, soit de présenter l'ensemble de sa réclamation à la médiatrice «en vue de résoudre le différend par voie de concertation». Le requérant a présenté l'ensemble de sa réclamation à la médiatrice le 23 novembre 2003.

Dans son rapport d'une page rendu le 15 janvier 2004, la médiatrice a déclaré que, du fait de l'emploi du temps des parties, le dialogue prévu entre le requérant et son ancien supérieur hiérarchique n'avait pas pu avoir lieu dans le délai de trente jours prescrit par les règles applicables et que, les deux parties n'ayant pu se mettre d'accord sur une

prolongation dudit délai, elle n'avait pas été en mesure de faire une proposition pour la résolution du différend.

Le 25 février, le requérant a présenté sa réclamation au Comité paritaire. Dans sa réponse, l'Organisation a affirmé que ladite réclamation avait été présentée hors délais et elle n'a pas répondu sur le fond. Le Comité paritaire a écrit à l'Organisation le 22 avril. S'appuyant sur l'article 13.2.1 du Statut du personnel, il déclarait qu'à son avis la réclamation portait sur «un problème persistant» et qu'elle était donc recevable. Il demandait à l'Organisation de répondre à la réclamation sur le fond et lui faisait savoir qu'une audition était prévue pour les 13 et 14 mai.

Par une lettre du 7 mai 2004, qui constitue la décision attaquée, le directeur de cabinet du Directeur général a fait connaître au requérant la décision définitive de ce dernier. Il lui exposait les raisons pour lesquelles le Directeur général n'était pas en mesure d'accepter les conclusions du Comité paritaire concernant la recevabilité de la réclamation et il ajoutait qu'il pouvait saisir le Tribunal s'il le souhaitait.

L'audition prévue pour les 13 et 14 mai a par la suite été annulée et, le 4 juin 2004, le Comité paritaire a rendu des «conclusions sommaires» sur la réclamation du requérant. Il considérait en effet que, le Bureau ayant «décidé de ne pas participer à la procédure», il n'était pas en mesure de présenter des recommandations complètes concernant cette affaire.

B. Le requérant fait valoir à titre préliminaire qu'en rendant une décision définitive avant que le Comité paritaire n'ait fait une recommandation au Directeur général, l'Organisation a commis une erreur de droit. La procédure engagée devant le Comité paritaire n'avait pas été menée à son terme et, en y coupant court, l'Organisation lui a dénié le droit d'être entendu de manière équitable. De plus, à sa connaissance, aucune enquête n'a été menée concernant les faits qu'il a dénoncés et l'administration ne s'est pas prononcée quant au fond de l'affaire.

Se référant au paragraphe 1 de l'article 13.2.1 du Statut du personnel, le requérant affirme que la recevabilité de sa réclamation est en fait liée à la question de savoir si le harcèlement dont il se plaignait ne s'est produit qu'au moment où il a été démis de son poste de fonctionnaire principal chargé des services administratifs et financiers, le 1^{er} mai 2002, ou si l'on peut considérer qu'il a perduré pour ne se terminer qu'avec son départ de Bangkok en septembre 2003. Il prétend avoir fait l'objet d'un harcèlement incessant attentatoire à sa dignité. S'il n'a pas présenté de réclamation pour harcèlement lorsqu'il a été démis de son poste de SAFO, c'est parce qu'il ne souhaitait pas être en «conflit perpétuel» avec le directeur régional, mais en réalité le harcèlement s'est poursuivi durant toute la période au cours de laquelle il a occupé la position de conseiller. Il ajoute qu'il avait accepté cette nouvelle affectation sous la contrainte.

A l'approche de la fin de son affectation en tant que conseiller, la situation s'est détériorée. Il s'est inquiété des observations négatives portées dans le rapport d'évaluation de ses services qu'il a reçu en septembre 2003. Jusqu'à cette date, il n'avait jamais été informé que la qualité de son travail en tant que SAFO posait un problème. De plus, au moment de son transfert au poste de conseiller en mai 2002, on lui a clairement fait savoir que ses services n'étaient pas en cause. Pendant qu'il était en poste, il avait rendu compte directement au directeur régional adjoint, lequel avait pris sa retraite fin 2002, mais, contrairement à la pratique usuelle, l'Organisation n'a pas demandé à ce fonctionnaire de porter ses observations sur le rapport d'évaluation. Le requérant fait en outre valoir qu'il ne lui a jamais été pardonné d'avoir dénoncé la conduite agressive de l'une des fonctionnaires de son service. Son environnement de travail s'est détérioré et une campagne de harcèlement moral a été orchestrée contre lui : un petit groupe de fonctionnaires a influencé son supérieur hiérarchique dans le but qu'il soit traité d'«une façon de plus en plus négative et hostile».

Il demande l'annulation de la décision du Directeur général d'interrompre la procédure engagée devant le Comité paritaire, décision qui, ajoute-t-il, a été prise «sachant que le Comité paritaire devait être remplacé sous peu par un nouvel organe régi par des règles différentes»; des excuses écrites pour avoir été «démis à tort du poste de SAFO»; des dommages-intérêts pour tort moral, en raison «des actes injustes et du harcèlement dont il a été victime pendant ses quatorze mois d'affectation au poste de conseiller», d'un montant égal à 50 pour cent de son traitement pendant cette période; des dommages-intérêts pour tort moral par suite du non-respect par le BIT de la procédure régulière; une évaluation de ses services pour la période du 1^{er} mai 2001 au 30 avril 2003, incluant les observations de son ancien supérieur hiérarchique direct, le directeur régional adjoint. Il réclame également «les dépens encourus par le Syndicat du personnel du BIT».

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait valoir que le Comité paritaire, en tant qu'organe consultatif, n'était pas

compétent pour décider de la recevabilité de la réclamation du requérant. Elle estime que c'est à juste titre qu'elle a considéré la lettre du Comité en date du 22 avril 2004 comme une recommandation relative à la réclamation du requérant. Pour elle, il était clair que la question de la recevabilité serait finalement opposée au requérant et que le Directeur général avait rendu sa décision définitive le 7 mai 2004 pour sauvegarder «la légalité de la procédure». En prenant cette décision, l'Organisation avait agi au mieux des intérêts du requérant en lui permettant de saisir le Tribunal de céans.

Elle soutient que la réclamation formée par le requérant en septembre 2003 a été présentée hors délais. Elle considère que cette réclamation portait principalement sur son transfert au poste de conseiller et qu'il a soulevé la question de la persistance du harcèlement afin que sa réclamation paraisse recevable. Selon l'Organisation, les allégations de harcèlement n'ont, elles non plus, pas été présentées en temps opportun. En outre, le requérant n'a pas soulevé ces questions dans la réclamation adressée au directeur régional en mai 2003. La défenderesse considère que la requête qu'il a introduite devant le Tribunal de céans est soit irrecevable car elle porte sur des décisions n'ayant fait l'objet d'aucun recours formé dans les délais, soit prématurée car elle a été formée avant épuisement des moyens de recours interne ouverts à l'intéressé.

S'agissant des demandes de réparation, l'Organisation fait valoir que celle concernant une évaluation de ses services n'est pas recevable car elle fait l'objet d'une procédure interne toujours en cours, et qui n'a encore donné lieu à aucune décision définitive. De plus, le requérant a tort d'affirmer qu'il a été «démis» de son poste de SAFO. Il a été transféré de ce poste à un autre et rien ne justifie donc que les excuses qu'il demande lui soient présentées. Quant aux dommages intérêts réclamés pour non respect des garanties d'une procédure régulière du fait que l'Organisation s'est retirée de la procédure engagée devant le Comité paritaire, la défenderesse réaffirme avoir agi dans l'intérêt même du requérant en sauvegardant la légalité de ladite procédure. Elle estime que le requérant n'a pas apporté la preuve d'un quelconque préjudice qu'il aurait subi. Elle ajoute qu'il ne saurait réclamer des dépens «encourus par des tiers».

En réponse aux allégations de harcèlement du requérant, la défenderesse déclare que son transfert au poste de conseiller s'est fait avec son plein consentement et sa coopération, et qu'il n'a pas prouvé y avoir consenti sous la contrainte. Elle nie qu'il ait été victime de harcèlement moral et souligne qu'aucune preuve ne vient étayer ses allégations; elle demande donc au Tribunal de rejeter sa demande de dommages intérêts à ce titre.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il reconnaît l'irrecevabilité de sa demande d'établissement d'un rapport d'évaluation de ses services mais maintient ses autres demandes. Il reste convaincu qu'il a été privé des garanties d'une procédure régulière.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère sa position quant à l'irrecevabilité de la requête. Elle considère que les nombreuses pièces jointes par le requérant à sa réplique ne constituent pas des preuves objectives. La plupart d'entre elles ne font en effet que refléter son interprétation subjective de certains faits et situations.

CONSIDÈRE :

1. Le 17 septembre 2003, le requérant, fonctionnaire de l'OIT en poste à Bangkok à l'époque des faits, a présenté au directeur régional une réclamation dans laquelle il alléguait qu'«une série d'actes commis de février 2002 à ce jour» avait eu pour conséquence de lui faire subir ce qui, «en termes de gestion des ressources humaines, [constitue] un traitement injuste». Il faisait valoir dans cette réclamation que le directeur régional lui-même était «le principal responsable» de ce traitement. Celui-ci a répondu à la réclamation le 30 septembre, niant ou contestant les points allégués et déclarant qu'il était prêt à s'entretenir avec le requérant «pour discuter d'une éventuelle résolution de la question». Cet entretien n'a pas eu lieu car la veille le requérant avait quitté Bangkok pour rejoindre le siège de l'OIT à Genève.

2. Le 11 novembre 2003 après son retour à Genève, l'intéressé a présenté une réclamation au Comité paritaire. Celui-ci lui a fait savoir dans un courrier du 19 novembre qu'il semblait qu'une partie importante de sa réclamation concernait un problème de harcèlement dont la médiatrice devait être saisie avant qu'il ne puisse en connaître. Il a conseillé au requérant soit de présenter une réclamation modifiée soit de porter l'ensemble de la question devant la médiatrice. L'intéressé a choisi la seconde option et sa réclamation a été reçue par la médiatrice le 24 novembre. Le 2 décembre, celle-ci a fait savoir au requérant que, «pour des raisons pratiques et financières», aucune enquête ne pouvait être menée, mais elle proposait de faciliter l'ouverture de discussions avec le directeur

régional. Il s'est avéré que ces discussions n'ont pas eu lieu dans le délai de trente jours fixé par le Statut du personnel, en raison de ce que la médiatrice qualifie dans son rapport ultérieur de «problèmes d'organisation de leur emploi du temps». Il était également indiqué dans ce document que le directeur régional était prêt à accepter la prorogation du délai afin de permettre la tenue d'une discussion début février, mais que le requérant n'avait pas souhaité retenir cette proposition. Une fois ce rapport produit, la réclamation a été présentée dans les délais au Comité paritaire.

3. L'OIT n'a pas répondu aux questions de fond soulevées par le requérant dans la réclamation dont il avait saisi le Comité paritaire. Elle s'est contentée d'affirmer que celle-ci avait été présentée hors délais et qu'elle était donc irrecevable. Elle soutenait à ce propos que, hormis une question qu'elle considérait à juste titre comme ne pouvant être portée devant le Comité paritaire, la réclamation n'avait pas été présentée dans les soixante jours suivant chacun des actes qui, selon le requérant, lui avait fait grief.

4. Le 22 avril 2004, le Comité paritaire a fait savoir à l'Organisation qu'à son avis la réclamation portait sur «un problème persistant» et qu'elle était donc recevable. A cet égard, il faisait remarquer qu'aux termes de l'article 13.2.1 du Statut du personnel, une procédure de règlement des différends peut être engagée, pour un «problème persistant», dans un délai de soixante jours «à compter de la dernière date à laquelle il a été fait grief [au fonctionnaire]». Le Comité paritaire a également fait savoir à l'Organisation qu'une audition aurait lieu les 13 et 14 mai 2004.

5. L'Organisation a informé le requérant, le 7 mai 2004, qu'elle avait reçu «les recommandations communiquées par le Comité paritaire [...] au sujet de la recevabilité de [sa] réclamation» et que le Directeur général avait définitivement décidé que celle-ci n'était pas recevable. Telle est la décision qui fait l'objet de la requête.

6. Comme cela a déjà été indiqué, la réclamation présentée au Directeur général en septembre 2003 portait sur «une série d'actes commis de février 2002 jusqu'à ce jour». De même, dans la réclamation formée auprès du Comité paritaire, le requérant s'était plaint qu'il continuait à subir les effets d'un traitement injuste. Habituellement, une réclamation portant sur un traitement injuste persistant fait état d'actes précis dont il est dit qu'ils sont constitutifs d'un tel traitement ou qu'ils le prouvent. Certains de ces actes peuvent être des décisions administratives définitives que le fonctionnaire auquel elles font grief peut, s'il le souhaite, contester en présentant une réclamation ou en prenant toute autre mesure ayant pour but de faire en sorte que l'Organisation revienne sur ladite décision ou la modifie. Tel est le cas en l'espèce.

7. La réclamation présentée par le requérant porte sur la décision du directeur régional de le transférer de son poste de fonctionnaire principal chargé des services administratifs et financiers à celui de conseiller pour les questions d'organisation et de gestion, à partir de mai 2002. Il s'agissait d'une décision administrative définitive que le requérant a choisi de ne pas contester. De même, la décision du directeur régional prise fin mai 2003 de rappeler l'intéressé à Genève avant la fin du mois de juin était apparemment une décision administrative définitive. S'agissant de cette décision-là, le requérant a choisi de présenter une réclamation qui a débouché sur des discussions ayant abouti à ce que soit reportée au 29 septembre la date du retour de l'intéressé à Genève. Dans sa réclamation du 17 septembre 2003, le requérant ne se bornait pas à soulever ces quelques événements isolés.

8. Dans cette dernière réclamation, il évoquait notamment le comportement du directeur régional qui avait commencé à se manifester avant son transfert au poste de conseiller mais qui l'avait conduit à accepter ce poste. Il déclare avoir préféré être transféré à un autre poste plutôt que de rentrer à Genève avant l'arrivée à terme de son engagement à Bangkok, car cette seconde solution aurait eu un effet négatif pour sa famille. Il affirme également dans sa réclamation qu'il était isolé dans son poste de conseiller et que le directeur régional a injustement critiqué son rapport de gestion. Il fait également valoir que, bien qu'on lui ait dit que ce n'était pas la qualité de ses services qui avait motivé son transfert au poste de conseiller, on lui a remis un projet de rapport d'évaluation de ses services établi par le directeur régional dans lequel son travail était critiqué à tort et de façon injuste. Il déclare également que la décision du directeur régional de le transférer au poste de conseiller a eu pour lui des conséquences négatives du point de vue des tâches et du type de bureau qui lui ont été attribués à son retour à Genève.

9. Le requérant accepte à présent le fait que la question du rapport d'évaluation de ses services ne pouvait pas en tant que telle faire l'objet d'une réclamation devant le Comité paritaire. Il n'en affirme pas moins que la teneur de ce rapport — alors même que son travail n'avait jamais suscité de critique auparavant et avait, dit-il, été jugé

satisfaisant par son supérieur hiérarchique direct pendant la majorité de la période concernée — constitue une preuve méritant d'être prise en compte pour déterminer si le directeur régional a eu ou non un comportement systématiquement injuste à son encontre. Il a raison sur ce point. De même, les circonstances l'ayant conduit à accepter son transfert et les conséquences que cela a eues pour lui doivent être prises en compte pour trancher cette question, même si la décision de le transférer à un autre poste ne saurait en elle-même faire l'objet d'une réclamation, les délais prescrits étant dépassés.

10. En prenant la décision attaquée, le Directeur général a, à tort, tenu compte d'événements isolés qui, soit en raison de leur nature soit parce qu'ils se sont produits il y a trop longtemps, ne sauraient faire individuellement l'objet d'une réclamation devant le Comité paritaire. Il n'a pas tenu compte de l'indication explicite du requérant selon laquelle sa réclamation portait sur un problème de traitement injuste subi depuis février 2002, avant qu'il n'ait accepté d'être transféré au poste de conseiller, et qui s'est poursuivi jusqu'à la fin de son affectation à Bangkok, entraînant des répercussions ultérieures. Le Comité paritaire a eu raison de considérer que la réclamation présentée par le requérant portait sur un problème persistant et qu'elle était par conséquent recevable. La décision attaquée doit être annulée.

11. Avant d'aborder la question de la réparation à accorder au requérant, il convient d'examiner un autre point. Le Directeur général a qualifié de «recommandation» la conclusion du Comité paritaire selon laquelle la réclamation était recevable. Il s'agit là d'un abus de langage. Il est utile, en effet, de relever ici ce que le Comité paritaire a lui-même déclaré au sujet du déroulement de l'affaire :

«Le Comité paritaire considère en outre que la recevabilité des affaires relève de sa compétence ou de celle de tout autre organe jugé compétent. Un système de justice interne dans lequel l'une des parties au litige peut décider de la recevabilité d'une affaire n'est ni crédible ni efficace.»

12. Un organe chargé de réexaminer, au niveau interne, des décisions administratives est, comme tout tribunal, compétent pour traiter de la recevabilité des affaires dont il est saisi. S'il considère qu'une réclamation ou une requête est recevable, il a alors le devoir d'exercer sa compétence en la matière. A défaut d'avoir une telle compétence et le devoir qui en résulte, ses procédures risqueraient de souffrir de retards inacceptables, comme cela a été le cas en l'espèce. De plus, les parties seraient contraintes d'engager d'autres procédures afin de régler des questions pour l'essentiel stériles alors que les questions de fond demeureraient non résolues. En outre, l'existence de cette compétence et de ce devoir n'est pas préjudiciable à une organisation, telle que l'OIT, puisque toute recommandation faite ultérieurement peut être rejetée pour un motif d'irrecevabilité de forme.

13. La décision du Directeur général du 7 mai 2004 devant être annulée, la question se pose de déterminer la réparation à accorder au requérant.

Ce dernier demande au Tribunal de céans, entre autres, d'ordonner à l'Organisation de lui faire des excuses écrites pour avoir été «démis à tort du poste de SAFO» et de lui verser des dommages intérêts pour tort moral, en raison du traitement injuste dont il a été victime durant la période au cours de laquelle il a occupé le poste de conseiller. Cette réparation ne peut être accordée que s'il a effectivement été victime d'un traitement injuste, comme il le soutient. Or ses allégations n'ont jamais fait l'objet d'une enquête et, sur ce point, la question doit être renvoyée au Comité paritaire ou, si le requérant est d'accord, à son successeur. Si nécessaire, l'Organisation doit reconstituer le Comité paritaire.

Le requérant demande également que soit ordonné l'établissement du rapport d'évaluation de ses services pour la période comprise entre le 1^{er} mai 2001 et le 30 avril 2003. Ni le Comité paritaire ni le Tribunal de céans ne sont compétents sur ce point. Le Tribunal ne peut donc ordonner ce qui lui est demandé. Toutefois, l'Organisation devra verser des dommages intérêts pour tort moral, d'un montant de 10 000 francs suisses, pour le préjudice occasionné par l'interruption induite de la procédure devant le Comité paritaire. Et, bien qu'une grande partie du travail lié à la requête ait été effectuée par le Syndicat du personnel du BIT, 5 000 francs doivent être octroyés au requérant au titre des dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du 7 mai 2004 est annulée.
2. Le Directeur général renverra la réclamation du requérant devant le Comité paritaire ou, si le requérant est d'accord, devant son successeur pour examen conformément à ses règles de procédure. Si nécessaire, l'Organisation devra reconstituer le Comité paritaire.
3. L'Organisation versera au requérant 10 000 francs suisses de dommages intérêts pour tort moral, au titre du préjudice que lui a occasionné l'interruption induite de la procédure devant le Comité paritaire.
4. Elle lui versera 5 000 francs à titre de dépens pour la procédure engagée devant le Tribunal de céans.
5. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2005, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 2006.

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet