

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. A. G. S. le 7 avril 2005, la réponse de l'Organisation du 1^{er} août, la réplique du requérant du 30 septembre, ses observations complémentaires du 7 novembre et la duplique de l'ONUDI du 23 décembre 2005;

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. Le requérant, ressortissant canadien né en 1947, est entré au service de l'ONUDI en 1981. Au moment des faits, il était spécialiste du développement industriel, de grade P.4, et travaillait à 50 pour cent. Depuis 1997, il est également président du Conseil du personnel qui est l'organe exécutif du Syndicat du personnel de l'ONUDI.

Les élections ayant abouti à la reconduction du requérant dans son mandat de président de ce conseil en novembre 2003 ont fait l'objet d'une controverse, en raison d'une décision de dernière minute des scrutateurs visant à exclure l'un des trois candidats au motif que sa candidature n'avait pas recueilli le nombre de signatures requis. Certains fonctionnaires ont considéré que le taux de participation relativement faible à ces élections était imputable au fait que le personnel, n'étant pas très sûr de ce qui se passait, pouvait avoir interprété la décision des scrutateurs comme indiquant que de nouvelles élections devaient avoir lieu, ce qui n'était pas le cas. Peu avant ces élections, en août 2003, un référendum sur l'amendement des Statuts du Syndicat du personnel avait également suscité une controverse parmi les membres du Syndicat, dont certains estimaient qu'il avait été organisé à un moment inopportun et que ses implications n'avaient pas été suffisamment expliquées.

En mars 2004, les deux candidats qui n'avaient pas été élus ont invité les membres du personnel à soutenir une demande en vue d'un scrutin visant à relever le requérant de ses fonctions de président du Conseil du personnel, afin qu'«une nouvelle élection équitable et démocratique» puisse avoir lieu. Le nombre de signatures requis — au moins 25 pour cent des membres actifs — a été recueilli et le personnel a été informé le 16 juin qu'un scrutin de révocation aurait lieu les 22 et 23 juin.

Dans un courriel daté du 18 juin et adressé à l'ensemble du personnel du Siège, le requérant a donné son avis sur le scrutin qui devait avoir lieu, en soulignant que les élections tenues en novembre 2003 n'avaient été ni inéquitables ni antidémocratiques. Le 22 juin, peu avant le début du scrutin, l'un des candidats qui n'avaient pas été élus — M. G. — a réagi en envoyant à l'ensemble du personnel du Siège et aux bureaux de terrain de l'ONUDI une «déclaration personnelle» dans un courriel intitulé «Votez "oui" lors du scrutin pour la révocation du président du dix huitième Conseil du personnel». Les résultats du scrutin ont été publiés le 23 juin : il y avait 100 voix en faveur de la révocation du président et 288 contre. Le requérant est donc resté en fonction.

Par mémorandum du 7 septembre 2004, le requérant a attiré l'attention du directeur du Service de la gestion des ressources humaines sur le contenu de la déclaration de M. G., qu'il considérait comme diffamatoire. Selon lui, M. G. l'avait accusé d'avoir menti, de ne pas avoir fait tout son possible pour défendre les droits de l'ensemble du personnel et d'avoir utilisé ses fonctions de président du Conseil du personnel pour promouvoir sa carrière personnelle. De plus, M. G. avait mentionné son recours interne encore pendant sur la question de sa promotion, alors qu'il n'aurait pas dû être au courant étant donné que ces recours sont censés être traités dans la plus stricte confidentialité. Partant de l'hypothèse que le Service de la gestion des ressources humaines avait ouvert une enquête sur cette «violation flagrante du devoir de confidentialité», le requérant demandait au directeur de l'informer de l'issue de cette enquête. Enfin, faisant observer que l'Organisation avait paru donner son aval au comportement de M. G. puisqu'elle était restée silencieuse face à ce qui constituait manifestement une tentative

«pour répandre des calomnies portant atteinte à [sa] réputation et faire en sorte que le personnel tire des conclusions erronées», le requérant déclarait qu'il apprécierait une réponse sur cette question.

Par un mémorandum daté du 23 novembre 2004, le requérant a fait savoir au Directeur général qu'il n'avait pas reçu de réponse à son mémorandum du 7 septembre, dont il joignait une copie. Il considérait que les déclarations de M. G. justifiaient «une réponse sans ambiguïté de la part de l'Organisation, comme le prévoit l'article 11.2 du Statut [du personnel], ainsi que de la part de M. G.[.] sous la forme d'excuses publiques», et il «attend[ait] avec confiance que l'Organisation adopte des mesures appropriées et responsables». Le 24 novembre, le requérant a remis en main propre au Directeur général son mémorandum du 23 novembre. Ce même jour, cependant, il a reçu, également en main propre, une réponse du directeur du Service de la gestion des ressources humaines datée du 18 novembre, ainsi qu'une note d'accompagnement datée du 24 novembre sur laquelle était inscrit le message suivant :

«Veuillez vous référer à votre mémorandum du 23 novembre 2004 adressé au Directeur général sur le sujet susmentionné.

Nous vous informons que la réponse ci jointe à votre mémorandum vous a été transmise le 18 novembre 2004.»

S'agissant du contenu de la déclaration de M. G., le directeur du Service de la gestion des ressources humaines estimait qu'une ingérence de l'Organisation dans les affaires internes du Conseil du personnel serait inappropriée. Quant à la violation de la confidentialité concernant le recours interne du requérant, il déclarait qu'il avait eu la confirmation, auprès du personnel de son service, que personne n'avait parlé de ce recours.

Le 7 avril 2005, le requérant a formé la présente requête, par laquelle il attaque la décision implicite du Directeur général de ne prendre aucune mesure suite à son mémorandum du 23 novembre 2004.

B. Le requérant soutient que le courriel de M. G. daté du 22 juin 2004 contenait au moins trois déclarations diffamatoires. Premièrement, M. G., dit-il, l'a accusé d'être un menteur, en affirmant qu'il a «fait du porte à porte» pour «répandre des contre vérités» après l'annonce du scrutin de révocation. Deuxièmement, M. G. l'a accusé d'avoir manqué à ses devoirs en déclarant qu'il «n'a[vait] pas fait tout son possible pour défendre les droits de [l'ensemble du personnel]». Troisièmement, il l'a accusé d'avoir utilisé ses fonctions de président du Conseil du personnel pour promouvoir sa carrière personnelle, se référant à ses recours pendants. Le requérant souligne que ces déclarations ont été rendues publiques par la voie du système de messagerie électronique de l'Organisation et qu'elles ont donc été communiquées à l'ensemble des fonctionnaires, portant ainsi atteinte à sa réputation et à sa dignité.

L'intéressé fait également valoir qu'en ne l'ayant pas protégé contre les «déclarations diffamatoires» de M. G. l'ONUDI a manqué à son devoir de sollicitude et de bonne foi, et a violé le principe de l'égalité de traitement. L'ONUDI avait le devoir d'ouvrir une enquête sur le comportement de M. G. afin de déterminer s'il convenait de prendre une sanction disciplinaire à son encontre. La déclaration de M. G. n'a pas seulement été envoyée aux membres du Syndicat, mais à l'ensemble du personnel. Le directeur du Service de la gestion des ressources humaines a donc eu tort de s'abstenir d'intervenir au motif que cette question concernait «une procédure interne au Conseil du personnel». Selon la jurisprudence, «des procédés incompatibles avec la dignité de la fonction publique internationale et [...] les abus évidents dans l'exercice de la liberté d'expression ne sont pas tolérables», qu'ils concernent ou non les activités du Syndicat du personnel.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'ONUDI de publier des excuses écrites pour avoir autorisé la diffusion de la déclaration de M. G. et pour ne pas avoir protégé sa réputation personnelle et professionnelle. Il demande en outre 30 000 euros de dommages intérêts pour tort moral (10 000 euros pour chacune des déclarations diffamatoires) en raison du manquement de l'ONUDI à son devoir de protection de sa réputation et de sa dignité, et de la violation du principe de l'égalité de traitement; il réclame en outre 5 000 euros à titre de dommages intérêts pour tort moral pour le manquement de l'ONUDI à son devoir de protéger son droit à la confidentialité en ce qui concerne ses recours internes, 5 000 euros à titre de dommages intérêts pour tort moral pour ne pas l'avoir protégé, en sa qualité de représentant du personnel, contre un traitement discriminatoire et partial, et 5 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI fait valoir que la requête est irrecevable à deux titres. Premièrement, le requérant n'a pas épuisé les moyens de recours interne mis à sa disposition. Le 24 novembre 2004, on lui a fait parvenir une décision explicite en réponse à son mémorandum du 7 septembre. Il ne peut donc s'appuyer sur l'article VII,

paragraphe 3, du Statut du Tribunal, qui ne s'applique que lorsque l'administration n'a pris aucune décision au sujet d'une réclamation. Lorsqu'il a eu connaissance de cette décision explicite du 24 novembre, il avait le choix entre deux options : soit soumettre une demande de nouvel examen de cette décision au Directeur général, conformément à l'alinéa a) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel, soit, puisque la note d'accompagnement indiquait clairement qu'elle constituait également une réponse à son mémorandum du 23 novembre au Directeur général, saisir la Commission paritaire de recours conformément à l'alinéa b) de la disposition 112.02 pour contester la réponse du Directeur général. Or il n'a choisi aucune des deux options; sa requête est donc irrecevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

Deuxièmement, l'article 12.1 du Statut du personnel dispose qu'un fonctionnaire peut former recours contre «une décision administrative en invoquant la non observation [de ses] conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, ou contre des mesures disciplinaires». L'ONUDI fait remarquer que les mémorandums du requérant des 7 septembre et 23 novembre 2004 ont tous les deux été rédigés sur papier à en tête du Syndicat du personnel et signés de sa main en sa qualité de président du Conseil du personnel de l'Organisation. L'administration a donc été amenée à penser qu'il soulevait une question au nom du Conseil du personnel, et la décision qu'elle a prise en réponse à ces mémorandums n'était pas une décision au sens de l'article 12.1 du Statut du personnel.

Sur le fond, l'ONUDI fait valoir que, selon la jurisprudence, le principe général applicable en l'espèce est qu'une organisation internationale n'a pas le pouvoir de prendre des mesures concernant le comportement de l'un de ses fonctionnaires dans le cadre de ses activités syndicales. Se référant au jugement 2227, l'Organisation rappelle que, bien qu'il puisse y avoir des exceptions à ce principe, l'intervention de l'administration est limitée «aux abus manifestes du droit à la liberté d'expression et à la protection des intérêts individuels de personnes éventuellement mises en cause par des propos malveillants, diffamatoires ou relatifs à leur vie privée». L'ONUDI considère que les déclarations contre lesquelles s'élève le requérant ne sont ni malveillantes ni diffamatoires. Elle souligne qu'elles ont été faites dans un contexte de profonde division au sein du Syndicat du personnel et qu'elles se voulaient une réponse directe aux opinions exprimées par le requérant.

En ce qui concerne l'allégation selon laquelle elle n'a pas pris de mesures pour protéger la dignité et la réputation du requérant, l'Organisation réaffirme que, selon la jurisprudence, elle n'est pas habilitée à intervenir dans les affaires internes du Syndicat du personnel. Si elle avait décidé d'intervenir, elle aurait non seulement été accusée par certains membres du Syndicat de prendre parti dans un différend interne au Syndicat, mais son intervention aurait créé un précédent regrettable et aurait eu «un "effet extrêmement préjudiciable" sur les droits associatifs des membres du Syndicat».

L'ONUDI demande au Tribunal de lui octroyer les dépens, dont il déterminera le montant *ex aequo et bono*, au motif que le requérant a commis un abus de procédure en formant une requête futile prématurément et en induisant l'administration en erreur en lui laissant croire qu'il soulevait des questions au nom du Conseil du personnel.

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses moyens. Il réaffirme que le fait que le directeur du Service de la gestion des ressources humaines n'avait pas répondu à son mémorandum pendant plus de deux mois équivalait à une décision administrative l'autorisant à demander un nouvel examen par le Directeur général, en application de l'alinéa a) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel. Il conteste la position de l'Organisation selon laquelle la note d'accompagnement du 24 novembre ainsi que le mémorandum du 18 novembre du directeur du Service de la gestion des ressources humaines constituaient une «réponse reçue du Directeur général» au sens du sous alinéa i) de l'alinéa b) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel. Il n'y a eu aucune délégation de pouvoir expresse du Directeur général, ni même la moindre indication que ce dernier ait été consulté.

E. Dans sa duplique, l'Organisation attire l'attention sur le fait que, dans son mémorandum au Directeur général, le requérant n'a pas déclaré ni même sous-entendu qu'il demandait le réexamen d'une décision administrative. Elle maintient son objection à la recevabilité et réaffirme que les déclarations contestées n'étaient en rien diffamatoires et ne constituaient pas un abus flagrant du droit à la liberté d'expression.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est membre du personnel de l'ONUDI depuis 1981. Il a été élu président du Conseil du personnel de cette organisation en 1997 et a conservé ces fonctions depuis lors. En juin 2004, un scrutin a été

organisé par le Syndicat du personnel pour déterminer si le président devait être révoqué, proposition qui a été rejetée. Peu avant ce scrutin, le requérant a adressé un courriel à tous les fonctionnaires du Siège au sujet de ladite proposition. En réponse à ce message, un membre du Syndicat du personnel favorable à la proposition de révocation a envoyé, par courriel, une déclaration à l'ensemble du personnel du Siège et aux bureaux de terrain. Le requérant soutient que le courriel de son collègue contenait des déclarations fausses et diffamatoires, et faisait référence aux recours qu'il avait formés au sujet de «sa progression de carrière et [de] sa promotion».

2. Le 7 septembre 2004, soit environ dix semaines après le scrutin, le requérant a envoyé un mémorandum au directeur du Service de la gestion des ressources humaines au sujet de la «déclaration personnelle» de son collègue. Dans ce mémorandum, rédigé sur papier à en tête du Syndicat du personnel et signé par le requérant en sa qualité de président du Conseil du personnel de l'ONUDI, deux questions étaient soulevées. La première concernait la référence que le collègue du requérant avait faite au recours de ce dernier concernant sa promotion — référence qui, disait-il, «prouv[ait] qu'il y avait un problème de sécurité quelque part». Le requérant demandait à être informé de «l'issue des mesures [...] prises pour établir les faits», dont il présumait qu'elles avaient été mises en œuvre par le Service de la gestion des ressources humaines après réception du courriel contenant la déclaration de son collègue. Il se plaignait également que le courriel contenait de fausses déclarations diffamatoires à son égard. Le requérant prétendait qu'en envoyant un tel courriel son collègue avait fait preuve d'un comportement «déplacé de la part d'un fonctionnaire international». Son mémorandum se concluait de la façon suivante:

«pour des raisons qui lui appartiennent, l'Organisation est restée silencieuse. Comme elle n'a pris aucune mesure, on ne peut que supposer qu'elle donne son aval à ce type de comportement.

J'aimerais connaître votre réaction à ce sujet.»

3. Le 23 novembre 2004, n'ayant pas reçu de réponse à son mémorandum au directeur du Service de la gestion des ressources humaines, le requérant a adressé un mémorandum au Directeur général rédigé lui aussi sur du papier à en tête du Syndicat du personnel et signé par l'intéressé en sa qualité de président du Conseil du personnel de l'ONUDI. Le requérant s'y référait en termes généraux au Statut et au Règlement du personnel de l'Organisation ainsi qu'aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Il concluait en déclarant :

«Je suis fermement convaincu que les déclarations de [mon collègue] méritent une réponse sans ambiguïté de la part de l'Organisation, comme le prévoit l'article 11.2 du Statut, ainsi que de la part de [mon collègue] sous la forme d'excuses publiques. J'attends avec confiance que l'Organisation adopte des mesures appropriées et responsables.»

L'article 11.2 du Statut du personnel porte sur les mesures disciplinaires.

4. Le 24 novembre, le requérant a reçu une note d'accompagnement qui lui était adressée en sa qualité de président du Conseil du personnel de l'ONUDI, à laquelle était joint un mémorandum du directeur du Service de la gestion des ressources humaines, daté du 18 novembre. Dans cette note, il était fait référence au mémorandum adressé par le requérant au Directeur général le 23 novembre. Par le mémorandum du 18 novembre, le directeur faisait savoir au requérant qu'aucun membre du Service de la gestion des ressources humaines n'avait parlé à qui que ce soit de son recours au sujet de sa promotion. Le directeur déclarait également, au sujet de l'autre question soulevée par le requérant, que celle-ci était :

«forcément partisane et typique [du type de questions] sur [lesquelles] les parties sont enclines à exprimer des opinions divergentes et prêtant à controverse, [et qu'il] est difficile de traiter comme des questions de gestion. Je ne pense donc pas être en mesure de faire des observations à ce sujet.»

5. La requête a été formée le 7 avril 2005 au motif que le directeur du Service de la gestion des ressources humaines n'avait pas répondu au mémorandum initial du requérant dans les soixante jours et que cela revenait à «une décision implicite [...] de ne pas prendre de mesures», et parce que le mémorandum suivant, adressé au Directeur général, était une demande de réexamen de cette décision. Arguant que le Directeur général n'avait pas répondu à cette demande dans le délai de soixante jours prescrit, le requérant soutient qu'il avait le droit de saisir directement le Tribunal en application du sous-alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel. Il n'est pas nécessaire d'aller plus avant dans le traitement de la requête puisque, comme l'affirme l'ONUDI, elle est manifestement irrecevable.

6. Conformément à l'article II du Statut du Tribunal, celui-ci «connaît [...] des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel». Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, dudit Statut, une requête n'est recevable que si la décision contestée est «définitive», l'intéressé ayant épuisé tous les moyens de recours interne mis à sa disposition. En vertu de la disposition 112.02 du Règlement du personnel de l'ONUDI, un fonctionnaire qui souhaite former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Directeur général pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen. Cette même disposition précise que :

«Cette lettre doit être expédiée dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire [...] a reçu notification écrite de la décision.»

7. Dans certaines circonstances, le fait de ne pas répondre à une communication dans les délais prescrits ou, si aucun délai n'est fixé, dans des délais raisonnables peut constituer une décision implicite ou être considérée comme constituant une décision effective. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il n'est pas répondu à une demande d'adoption d'une mesure précise ou d'acceptation d'une demande spécifique. Mais le mémorandum du 7 septembre du requérant ne relève d'aucune de ces catégories. Il y demande simplement à être tenu au courant de l'enquête qui, présume-t-il, a été ouverte sur les fuites qui ont eu lieu au sujet de son recours sur la question de sa promotion, et que l'on réponde à son affirmation selon laquelle il a fait l'objet de déclarations diffamatoires de la part de son collègue.

8. Bien que le requérant ait écrit au directeur du Service de la gestion des ressources humaines en sa qualité de président du Conseil du personnel, il est clair qu'il a soulevé des questions qui le concernaient personnellement en tant que fonctionnaire de l'ONUDI. Il n'a cependant demandé l'adoption d'aucune mesure ou décision en particulier; il n'a pas non plus formulé d'allégation ou de demande particulière auprès de l'Organisation. Dans ces circonstances, il est impossible de considérer le fait que le directeur n'a pas répondu dans les soixante jours comme une décision implicite, et encore moins comme une décision implicite sur les stipulations du contrat d'engagement du requérant ou sur les dispositions du Statut du personnel qui lui étaient applicables.

9. A supposer qu'il ait été possible de considérer cette absence de réponse de la part du directeur du Service de la gestion des ressources humaines au requérant dans le délai de soixante jours comme une décision implicite, la requête n'en resterait pas moins irrecevable. Le mémorandum suivant du requérant, daté du 23 novembre et adressé au Directeur général, ne peut tout simplement pas être considéré comme une demande de nouvel examen de cette décision. Il constitue, au mieux, une demande pour que l'administration ouvre une procédure disciplinaire contre un collègue qui, allègue-t-il, a fait des déclarations diffamatoires à son encontre. Cette demande ne saurait toutefois être assimilée à une affirmation selon laquelle l'ONUDI aurait violé l'une de ses obligations envers l'intéressé. Si l'on retient l'hypothèse selon laquelle cette demande pouvait effectivement faire l'objet d'un recours de la part du requérant, ce qui n'a été refusé ni implicitement ni explicitement, c'était à l'intéressé lui-même de former ce recours en demandant au Directeur général de réexaminer sa décision de refuser la demande. Il ne l'a pas fait. La requête est donc également irrecevable à ce titre.

10. De plus, les conclusions du requérant visant à obtenir des réparations substantielles sous la forme d'excuses écrites et de dommages-intérêts pour tort moral ont été présentées pour la première fois lorsque la requête a été formée auprès du Tribunal de céans. Elles n'ont donc pas fait l'objet d'une décision administrative définitive. Il en découle que, pour cette raison aussi, la requête est irrecevable.

11. Bien que la requête doive être rejetée pour irrecevabilité, le Tribunal ne juge pas approprié de condamner le requérant aux dépens, comme le demande l'Organisation.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée, de même que la demande de dépens de l'Organisation.

Ainsi jugé, le 11 mai 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Mary G. Gaudron, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2006.

Michel Gentot

Mary G. Gaudron

Agustín Gordillo

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 21 juillet 2006.