

E. Z.
c.
UNESCO

125^e session

Jugement n° 3934

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. S. E. Z. le 24 octobre 2014 et régularisée le 17 novembre 2014, la réponse de l'UNESCO du 11 mai 2015, la réplique du requérant du 17 juillet, la duplique de l'UNESCO du 28 octobre, les écritures supplémentaires du requérant du 2 décembre 2015 et les observations finales de l'UNESCO à leur sujet du 16 février 2016;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

Le requérant conteste la décision de ne pas le muter et de ne pas prolonger son engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite.

Au moment des faits, le requérant occupait un poste de classe P-5 au sein de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques (ci-après «l'Office») de l'UNESCO. En mars 2011, il adressa à la Directrice générale une plainte pour harcèlement moral dirigée contre la directrice de l'Office. Il pria la Directrice générale de trouver une solution provisoire à cette situation, «même en dehors du service», et il lui demandait en outre une «audience» afin de «mettre un terme à la détérioration de [s]es conditions de travail». Le 29 mars, le requérant eut avec la Directrice générale un entretien au cours duquel aurait été

évoquée la question de son éventuelle mutation. Le 31 mars 2011, il demanda au conseiller pour l'éthique, à qui la plainte avait été transmise pour examen, de «surseoir à statuer» dans l'attente de la «solution informelle» que la Directrice générale était selon lui en train d'étudier.

Le 5 septembre 2012, le requérant, se fondant sur l'article 9.5 du Statut du personnel, présenta à la Directrice générale une demande tendant à la prolongation de son engagement — qui devait expirer le 30 juin 2013, soit le jour où il devait partir à la retraite — «jusqu'à la date du 3 juin 2014». Insistant sur la «polyvalence de [s]es compétences», il indiquait que sa demande de prolongation visait «toute autre affectation» en dehors de l'Office. Le 17 septembre 2012, la directrice de l'Office fit savoir à la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines qu'il n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation d'accorder une prolongation d'engagement au requérant. Elle envisageait en effet de proposer la suppression du poste de ce dernier.

N'ayant pas reçu de réponse à sa demande du 5 septembre, le requérant introduisit une réclamation le 11 octobre. Il précisait qu'il souhaitait que sa «demande de mutation» soit aussi appréciée dans l'intérêt de l'Organisation.

Le 23 octobre, le requérant demanda à la Directrice générale que le Bureau de l'éthique traite sa plainte pour harcèlement moral dirigée contre la directrice de l'Office. Dès le mois de novembre 2012, le conseiller pour l'éthique s'efforça de parvenir à un règlement à l'amiable. Le 30 janvier 2013, le requérant reçut une proposition d'accord de cessation de service qui prévoyait que ses services prendraient fin le lendemain et qu'outre une indemnité de licenciement il percevrait une somme correspondant à trois mois de salaire en guise de préavis à condition, notamment, qu'il retire sa plainte pour harcèlement et qu'il renonce à son droit de recours s'agissant de sa cessation de service. Le lendemain, le requérant rejeta cette proposition et demanda à l'administration de donner suite à sa plainte et à sa demande du 5 septembre 2012.

Le 8 février 2013, répondant à cette dernière, la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines fit savoir au requérant que, compte tenu de la situation financière de l'UNESCO, la Directrice

générale ne pouvait, aux termes de l'article 9.5 du Statut du personnel, accorder une prolongation d'engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite que dans un nombre très limité de cas et que, dans la mesure où aucun «poste essentiel» qu'il aurait pu occuper n'avait été identifié, il serait mis à la retraite le 30 juin 2013. Le requérant saisit alors le Conseil d'appel. Dans sa requête détaillée, qu'il adressa au Conseil d'appel au cours du mois de juillet 2013, il soutenait que la décision du 8 février 2013 était arbitraire, notamment en ce qu'elle lui refusait une mutation, qu'elle était contraire au principe d'égalité de traitement et qu'elle s'inscrivait dans le cadre d'un «véritable harcèlement institutionnel». Il demandait l'annulation de ladite décision et sa réintégration jusqu'au 30 juin 2014, à défaut de laquelle il réclamait diverses indemnités.

Dans son avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'appel, qui avait entendu les parties, recommanda à la Directrice générale de déclarer que la décision du 8 février 2013 était conforme aux règles relatives à la cessation de service qui prévoient qu'un fonctionnaire ne bénéficie d'aucun droit acquis à la prolongation de son engagement au-delà de l'âge statutaire de la retraite et qu'une telle décision relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Le 13 août 2014, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de faire sienne cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

Dans sa requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler cette décision ainsi que celle du 8 février 2013, de constater les conséquences dommageables «des autres décisions à l'origine de la rupture d'égalité» entre lui-même et un de ses anciens collègues dont l'engagement aurait été prolongé au-delà de l'âge de la retraite et d'ordonner la production de certains documents. En outre, il demande une indemnité du fait qu'il a perdu une chance de voir sa demande de prolongation d'engagement examinée de la même façon que celle qui avait été présentée par cet ancien collègue, une indemnité assortie d'intérêts au titre de la «perte de revenus et de prestations de pension» qu'il a subie à compter du 30 juin 2013, une indemnité de 50 000 euros en réparation du préjudice moral causé par le manque de diligence de l'UNESCO à son égard, par le «retard de sa mutation» et par l'atteinte à son droit d'exercer son

recours sans menace ni représailles et, enfin, une indemnité de 15 000 euros au titre, notamment, de la violation des garanties d'une procédure régulière. Il demande en outre une somme de 25 000 euros pour les dépens.

L'UNESCO conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement. Elle demande en outre au Tribunal de condamner le requérant à lui verser une somme de 6 000 dollars des États-Unis afin de compenser partiellement les dépenses liées à la présente requête.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 13 août 2014 confirmant le rejet, prononcé le 8 février 2013, de la demande de prolongation d'engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite qu'il avait présentée sur le fondement de l'article 9.5 du Statut du personnel. S'inscrivant dans un contexte d'allégations de harcèlement moral formulées par le requérant à l'encontre de la directrice de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques, au sein duquel il exerçait ses fonctions, cette demande avait la particularité d'être indissociablement liée à celle, présentée conjointement par l'intéressé, tendant à l'obtention d'une mutation dans un autre service de l'Organisation.

2. Le requérant a demandé, dans sa deuxième requête, sur laquelle il est également statué ce jour, que ses deux requêtes soient jointes. Mais, si celles-ci reposent sur une argumentation en partie commune, elles ont un objet nettement distinct et présentent à juger des questions juridiques différentes. Le Tribunal estime donc, conformément à l'opinion de la défenderesse, qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette jonction.

3. À l'appui de ses conclusions dirigées contre la décision du 13 août 2014, le requérant fait notamment valoir qu'une partie de l'argumentation qu'il avait présentée, dans le cadre de la procédure de recours interne, n'a pas été dûment examinée par le Conseil d'appel.

Ce grief est incontestablement fondé.

4. Si la plainte pour harcèlement moral que le requérant avait déposée à l'encontre de la directrice de l'Office faisait l'objet d'une procédure distincte, l'intéressé soutenait également, dans son recours à l'encontre du refus de prolongation de son engagement, que cette décision procédait d'une volonté de discrimination et de représailles, relevant elle-même de ce harcèlement. Il insistait ainsi notamment, dans sa requête détaillée soumise au Conseil d'appel, sur le fait que la décision du 8 février 2013, dont il s'attachait à dénoncer le caractère prétendument arbitraire, s'inscrivait dans le cadre d'un «véritable harcèlement institutionnel». Or, dans son avis du 11 juillet 2014, ledit conseil a relevé, avant de recommander de rejeter le recours de l'intéressé, que «[l]es allégations de discrimination, de harcèlement et de représailles f[aisaie]nt l'objet d'un autre recours et [qu']il sera[it] statué à leur sujet dans [l'autre] affaire soumise au Conseil d'appel» par le requérant.

Ce faisant, le Conseil d'appel a commis une erreur de droit. Dans la mesure, en effet, où, si elles avaient été jugées fondées, les allégations en cause auraient caractérisé l'existence de vices entachant d'illégalité la décision contestée, l'organe de recours ne pouvait valablement recommander la confirmation de cette dernière sans s'être préalablement prononcé sur leur pertinence. Il n'était donc pas en droit de renvoyer l'examen de ces allégations à une autre procédure, sauf à surseoir à l'émission de son avis, s'il l'estimait nécessaire, dans l'attente de l'issue de celle-ci.

5. La décision attaquée du 13 août 2014 est fondée sur l'avis ainsi rendu par le Conseil d'appel, que la Directrice générale s'est purement et simplement approprié. Cette décision se trouve, par suite, entachée de la même erreur de droit (voir, pour des cas analogues, les jugements 2742, au considérant 40, 2892, au considérant 14, et 3490, au considérant 18).

6. L'illégalité de la décision du 13 août 2014 résultant du vice ayant ainsi affecté la procédure de recours n'implique pas que celle du 8 février 2013 ayant refusé de prolonger l'engagement du requérant soit elle-même illégale. Il y aurait dès lors normalement lieu, pour le

Tribunal, à ce stade de ses constatations, soit de renvoyer l'affaire au Conseil d'appel, afin que celui-ci rende un nouvel avis intégrant cette fois l'examen des allégations sur lesquelles il s'était initialement abstenu de se prononcer, soit de statuer directement sur l'ensemble de l'argumentation du requérant dirigée contre la décision de refus contestée.

Mais, dans sa décision du 2 décembre 2016, par laquelle la Directrice générale a, entre-temps, statué sur le recours formé par le requérant à l'encontre du rejet de sa plainte pour harcèlement, celle-ci a admis que c'était à tort que ladite plainte avait été classée à l'issue de l'évaluation préliminaire dont elle avait fait l'objet. Se conformant à l'avis du Conseil d'appel rendu dans cette affaire, elle a, dès lors, retiré cette décision et, constatant qu'il n'était plus guère possible, pour des raisons pratiques, de procéder à une enquête sur le harcèlement allégué, a accepté d'indemniser le requérant à hauteur du montant proposé par l'organe de recours, tout en laissant ainsi ouverte la question du bien-fondé de la plainte déposée par l'intéressé.

7. Il résulte de cette situation fort insatisfaisante, non seulement qu'un éventuel renvoi de l'affaire au Conseil d'appel — auquel le requérant a d'ailleurs déclaré s'opposer — ne serait en l'espèce d'aucune utilité, mais aussi et surtout qu'il n'est guère possible, pour le Tribunal lui-même, de se prononcer en toute connaissance de cause sur le bien-fondé de l'argumentation de l'intéressé dirigée contre le refus de prolongation litigieux. En effet, la pertinence des moyens constituant l'essentiel de cette argumentation, tels ceux tirés de la violation des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, de l'usage de représailles à l'encontre du requérant ou de l'existence d'un détournement de pouvoir, ne saurait être évaluée qu'à la lumière de l'appréciation de la réalité du harcèlement dans lequel s'inscriraient, selon l'intéressé, les divers vices ainsi invoqués. Or, force est de constater, au vu du dossier, que ni les écritures des parties ni les pièces versées aux débats ne mettent le Tribunal à même de porter une telle appréciation avec certitude, ce que seule la possibilité de se référer aux résultats d'une enquête menée en bonne et due forme à l'époque des faits lui aurait en l'espèce permis de faire.

8. Cependant, le Tribunal estime que, dans la mesure où cette situation résulte d'une défaillance imputable à l'UNESCO, la conclusion qui doit en être tirée, au regard de l'issue du présent litige, est qu'il convient de tenir pour illégale la décision de refus de prolongation contestée. Toute autre solution aboutirait en effet, notamment, à méconnaître le droit du requérant au bénéfice d'un recours effectif.

9. Certes, il ressort clairement du dossier qu'il est, à la vérité, fort peu probable que la demande de prolongation d'engagement présentée par le requérant eût pu être satisfaite.

Il convient en effet de rappeler qu'une telle prolongation au-delà de la limite d'âge, qui constitue une mesure dérogatoire de nature exceptionnelle relevant d'un large pouvoir d'appréciation de la Directrice générale, ne peut être accordée, aux termes de l'article 9.5 du Statut du personnel, que si cette autorité «estime qu'une telle mesure sert les intérêts de l'Organisation». Or, la volonté exprimée par le requérant de quitter l'Office, à cette occasion, pour exercer ses fonctions dans un autre service de l'UNESCO soulevait, à cet égard, une évidente difficulté. En effet, l'intérêt du service s'attachant au maintien en activité d'un fonctionnaire au-delà de la limite d'âge réside habituellement dans le fait que le départ de celui-ci priverait l'organisation à laquelle il appartient des compétences dont il témoigne dans l'exercice de ses fonctions et de son expérience de celles-ci, qu'un autre fonctionnaire appelé à le remplacer ne pourrait immédiatement posséder. À l'inverse, force est de relever qu'on perçoit moins, a priori, en quoi le maintien en activité d'un fonctionnaire serait de nature à servir les intérêts de cette organisation s'il s'agit, pour l'intéressé, de prendre à cette occasion un nouveau poste, qu'un autre agent présentant les qualifications requises pourrait alors tout aussi bien occuper. En outre, la promesse de mutation que, selon le requérant, la Directrice générale lui aurait faite lors d'un entretien en date du 29 mars 2011, et dont la matérialité est au demeurant contestée par la défenderesse, n'aurait pu en tout état de cause valoir au-delà de la date à laquelle il serait atteint par la limite d'âge.

10. Mais l'octroi de la prolongation d'engagement sollicitée n'en demeurerait pas moins possible et il va de soi que son refus serait entaché d'illégalité si, comme le soutient le requérant, celui-ci procédait d'un parti pris à son égard lié au harcèlement dont il se disait victime de la part de la directrice de l'Office. Or, le risque d'une telle illégalité est d'autant plus avéré que l'avis défavorable à cette prolongation qui avait été formulé par ladite directrice a certainement joué, en l'espèce, un rôle déterminant dans la prise de la décision contestée. De surcroît, les allégations du requérant selon lesquelles il aurait fait l'objet d'une discrimination par rapport à d'autres fonctionnaires de l'Office ne sauraient, au vu du dossier, être regardées comme dénuées de toute pertinence. De fait, si des différences de traitement en matière de prolongation d'engagement au-delà de la limite d'âge peuvent certes parfaitement se justifier par des données propres à chaque cas d'espèce, le Tribunal ne peut cependant manquer de relever que s'était instauré à cette époque un usage plutôt extensif de la possibilité d'octroi de telles prolongations au bénéfice d'autres membres de l'Office, qui contraste nettement avec l'examen rigoureux auquel a été soumis, en ce qui la concerne, la demande présentée par le requérant.

11. Il résulte de ce qui précède que la décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 13 août 2014, ainsi que celle du 8 février 2013, doivent être annulées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête ni, eu égard à la solution ainsi adoptée, d'ordonner la production de documents complémentaires sollicitée par le requérant ou d'organiser un débat oral en vue de l'audition de témoins.

12. Le requérant a droit à la compensation financière du préjudice matériel résultant du refus de prolongation de son engagement, qu'il convient d'évaluer à partir de l'estimation de la perte de revenus subie par celui-ci du fait de cette décision. Le Tribunal observe d'ailleurs que ce montant est indépendant de l'éventuelle mutation dans un autre service dont aurait bénéficié l'intéressé s'il avait été maintenu en activité, dès lors qu'il ressort clairement du dossier que celle-ci n'aurait en tout état de cause pu prendre la forme que d'un transfert à grade égal.

13. La durée de maintien en activité prise en compte pour la détermination du préjudice matériel en question sera, en l'occurrence, la période d'un an courant à compter du 1^{er} juillet 2013. La prolongation d'engagement sollicitée par le requérant dans sa demande du 5 septembre 2012 ne portant que sur une durée d'un an, l'argumentation de l'intéressé, fondée sur la prise en compte d'éventuelles prolongations supplémentaires ultérieures, selon laquelle il conviendrait de se référer à une période de quatre ans, ne saurait être retenue. En revanche, le Tribunal observe que, si l'intéressé avait indiqué dans ladite demande qu'il sollicitait une prolongation «jusqu'à la date du 3 juin 2014», et non du 30 juin 2014, correspondant au terme de cette période d'un an, cette mention procédait, semble-t-il, d'une simple erreur de plume. Il y a donc lieu, dans un souci d'équité, de prendre en considération la période courant jusqu'à cette dernière date.

14. Si le refus de prolongation d'engagement du requérant doit être réputé illégal, dans les conditions où il a été décidé, rien ne permet pour autant d'affirmer, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont jouit la Directrice générale pour l'application de l'article 9.5 du Statut du personnel, que cette demande eût été satisfaite si elle avait été légalement examinée. Dans la mesure où le requérant avait lié celle-ci à la sollicitation d'un transfert dans un autre service, la probabilité qu'il ait pu y être fait droit est même, en réalité, très faible, pour les raisons qui ont déjà été exposées plus haut. Il reste que l'intéressé a tout de même été privé d'une chance non nulle de voir son engagement prolongé, dont la perte appelle l'octroi d'une réparation.

15. Eu égard à ces diverses considérations, le Tribunal estime, dans les circonstances de l'espèce, qu'il convient d'attribuer au requérant une somme équivalant à trois mois de rémunération, calculée sur la base du dernier traitement net qu'il percevait lors de son départ de l'UNESCO, déduction faite du montant des versements de sa pension de retraite (ou, le cas échéant, des diverses pensions de retraite dont il bénéficierait) au titre des trois mois ayant suivi ce départ et des éventuels gains professionnels perçus pendant cette même période.

Cette somme forfaitaire devant être regardée comme indemnisant l'intégralité du préjudice matériel subi par l'intéressé, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de ce dernier tendant à une réévaluation de ses droits à pension de retraite, ni à celles visant à la réparation d'une autre forme de perte de chance que celle envisagée ci-dessus ou au paiement d'intérêts moratoires.

16. L'illégalité des décisions des 8 février 2013 et 13 août 2014 a, par elle-même, causé au requérant un préjudice moral, qu'il convient également d'indemniser. Ce préjudice s'est, en l'espèce, trouvé amplifié par la grave violation du droit d'être entendu dont l'intéressé a été victime du fait qu'il n'a pu, dans le cadre de la procédure de recours, faire utilement valoir une part essentielle de l'argumentation sur laquelle reposaient ses prétentions.

Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation du tort moral ainsi subi par le requérant en lui allouant, à ce titre, une indemnité de 10 000 euros.

17. Obtenant en partie satisfaction, le requérant a droit à des dépens, dont, eu égard au fait qu'il n'a pas eu recours aux services d'un conseil, il y a lieu de fixer le montant à 1 000 euros.

18. L'UNESCO a demandé, à titre reconventionnel, que l'intéressé soit lui-même condamné à lui verser des dépens. Il résulte de ce qui précède que cette prétention doit, à l'évidence, être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 13 août 2014, ainsi que celle du 8 février 2013, sont annulées.
2. L'UNESCO versera au requérant une compensation financière du préjudice matériel résultant du refus de prolongation de son engagement selon les modalités indiquées au considérant 15 ci-dessus.

3. L'Organisation versera au requérant une indemnité pour tort moral de 10 000 euros.
4. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête, ainsi que les conclusions reconventionnelles de l'Organisation, sont rejetés.

Ainsi jugé, le 16 novembre 2017, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ