

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

H.
c.
UIT

134^e session

Jugement n° 4515

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. K. H. le 28 septembre 2021, la réponse de l'UIT du 20 décembre 2021, la réplique du requérant du 31 janvier 2022, la duplique de l'UIT du 3 mars, les écritures supplémentaires du requérant du 8 mars et les observations finales de l'UIT à leur sujet du 31 mars 2022;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant conteste la conversion de sa suspension avec traitement en suspension sans traitement jusqu'à la fin d'une enquête pour harcèlement sur les allégations formulées contre lui.

Le requérant est entré au service de l'UIT le 1^{er} décembre 2014 au titre d'un contrat de durée déterminée de deux ans, qui fut prolongé plusieurs fois, au grade D.1. Le 14 octobre 2019, il fut informé de la décision du Secrétaire général de le suspendre de ses fonctions avec plein traitement à compter de cette même date et jusqu'à nouvel ordre, au motif que des allégations de faute formulées contre lui, notamment de harcèlement sexuel et de comportement déplacé, avaient été rapportées au Bureau de l'éthique et qu'une enquête officielle serait menée. Le requérant fut prié de restituer à l'UIT tous les biens et équipements mis

à sa disposition et de coopérer pleinement à la procédure d'enquête. Son accès aux ressources de l'UIT, y compris à ses comptes professionnels de messagerie électronique, fut suspendu et il ne fut plus autorisé à accéder aux locaux de l'organisation, à moins d'y être expressément invité par l'enquêtrice durant la procédure.

L'enquête commença officiellement fin octobre 2019. Le requérant ayant été déclaré par son médecin médicalement inapte à participer à un entretien avec l'enquêtrice, il ne fut finalement entendu par celle-ci que près d'un an plus tard, en septembre 2020. Dans l'intervalle, il s'était renseigné sur son statut contractuel et avait demandé que son engagement soit converti en engagement de caractère continu, ce qui fut refusé. Il avait également déposé le 11 septembre une plainte pour harcèlement contre plusieurs fonctionnaires de l'UIT, en particulier son supérieur hiérarchique, ainsi que pour harcèlement institutionnel.

Le 19 octobre 2020, l'enquêtrice envoya une version préliminaire du rapport d'enquête au requérant pour qu'il formule ses commentaires. Au même moment, le Secrétaire général demanda à l'enquêtrice de lui fournir un rapport provisoire sur l'état d'avancement de l'enquête, ce que celle-ci fit le 3 novembre 2020 en utilisant le même format que la version préliminaire du rapport mais en supprimant ses conclusions pour ne communiquer que la partie descriptive et analytique de l'enquête. Le 13 novembre 2020, après avoir examiné le rapport provisoire, le Secrétaire général, qui estimait qu'il existait des éléments de preuve tangibles mettant en évidence la gravité et la crédibilité des allégations formulées contre le requérant, décida de revoir la mesure provisoire en place et de suspendre le requérant de ses fonctions sans traitement jusqu'à nouvel ordre. Le lendemain, le requérant – qui n'avait pas encore remis ses commentaires sur la version préliminaire du rapport d'enquête – demanda que cette décision, qu'il considérait comme constitutive d'un licenciement implicite, soit annulée. Le Secrétaire général décida de maintenir sa décision. Le 30 novembre 2020, l'engagement de durée déterminée du requérant arriva à expiration. À compter de cette date, comme l'enquête était toujours en cours, son engagement fut renouvelé sur une base mensuelle.

Le requérant remit ses commentaires sur la version préliminaire du rapport d'enquête le 14 décembre 2020. L'enquêtrice rendit son rapport final le 18 février 2021 et le transmit au requérant pour qu'il formule ses commentaires. Le 19 février 2021, le requérant forma un recours contre sa suspension sans traitement, demandant notamment la conversion de celle-ci en suspension avec traitement avec effet rétroactif au 13 novembre 2020, le paiement consécutif de l'ensemble des traitements, prestations, indemnités et autres émoluments, la clôture de l'enquête sur les allégations formulées contre lui, ainsi que l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral et le remboursement des dépens, assortis d'intérêts. Le 31 mars, il remit ses commentaires sur le rapport d'enquête final.

Dans son rapport daté du 29 mai 2021, le Comité d'appel conclut que le Secrétaire général aurait dû attendre de recevoir le rapport d'enquête final avant de revoir le type de suspension et qu'il n'avait pas fourni suffisamment d'éléments pour démontrer l'existence de «circonstances exceptionnelles» justifiant une suspension sans traitement. Il recommanda de rétablir la suspension avec traitement du requérant à compter de la date à laquelle la suspension sans traitement avait été imposée et au moins jusqu'à la date de réception du rapport d'enquête final; d'effectuer le paiement correspondant pour cette période, avec des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur le montant retenu; de n'accorder aucune autre réparation financière au requérant; et d'entamer rapidement un examen du cadre juridique applicable. Par une lettre datée du 15 juillet 2021, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé que le Secrétaire général avait accepté de rétablir sa suspension avec traitement à compter de novembre 2020 et jusqu'au 18 février 2021, sans assortir d'intérêts le paiement de son traitement qui en découlait.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner que sa suspension sans traitement soit convertie rétroactivement en suspension avec traitement à compter du 18 février 2021 et que lui soit versé l'ensemble des traitements, prestations, indemnités et autres émoluments qu'il aurait dû percevoir à compter de cette date, de conclure qu'il a été mis implicitement fin à son engagement à compter

du 13 novembre 2020 avec tous les effets juridiques qui en découlent ou, à titre subsidiaire, à compter du 18 février 2021, et d'ordonner que lui soit versé un montant équivalant à l'ensemble des traitements, prestations, augmentations d'échelon, cotisations de pension, indemnités et autres émoluments qu'il aurait perçus s'il était resté au service de l'UIT pendant cinq ans à compter de la date de son licenciement implicite et jusqu'à la date réglementaire de son départ à la retraite (30 septembre 2025). Il demande en outre qu'il soit ordonné à l'UIT de mettre fin immédiatement à l'enquête pour faute menée contre lui et de clore celle-ci. Il réclame 400 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire, ainsi que 25 000 francs suisses de dépens au titre de la procédure de recours interne et de la présente procédure. Enfin, il demande que tous les montants soient assortis d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter des dates d'échéance et jusqu'à la date de paiement, et réclame toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, équitable et juste.

L'UIT demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. La présente affaire est l'une des affaires découlant d'une enquête pour faute ouverte par l'UIT contre le requérant. Celui-ci a été informé de l'enquête par le chef du Département de la gestion des ressources humaines, au nom du Secrétaire général, dans une lettre datée du 14 octobre 2019. Le chef du Département de la gestion des ressources humaines a également informé le requérant de la décision du Secrétaire général de le suspendre provisoirement de ses fonctions avec plein traitement, avec effet à compter du 14 octobre 2019 et jusqu'à nouvel ordre, conformément à la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel, qui se lit comme suit:

«a) Lorsqu'un fonctionnaire est accusé d'une faute grave, si le Secrétaire général ou le directeur du bureau intéressé considère que l'accusation est fondée et que le maintien en fonction de l'intéressé, en attendant les résultats de l'enquête, est susceptible de nuire au service, ce fonctionnaire peut être suspendu de ses fonctions par le Secrétaire général, avec ou sans traitement,

jusqu'à la fin de l'enquête, sans préjudice de ses droits. Cette suspension ne constitue pas une sanction au sens de la [d]isposition 10.1.2.

b) Un fonctionnaire suspendu en vertu de l'alinéa a) est informé par écrit du motif de la suspension et de sa durée probable. La suspension ne doit pas en règle générale dépasser trois mois.

c) Pendant la suspension le fonctionnaire continue de percevoir son traitement, à moins que le Secrétaire général ne décide que, dans des circonstances exceptionnelles, une suspension sans traitement est appropriée. Si la suspension prononcée en vertu de l'alinéa a) ci-dessus est une suspension sans traitement et si la faute reprochée n'est pas ensuite établie, tout traitement retenu sera restitué.»

2. Dans la lettre datée du 13 novembre 2020, qui contenait la décision à l'origine de la présente requête, le chef du Département de la gestion des ressources humaines a informé le requérant, au nom du Secrétaire général, qu'après avoir réexaminé le rapport d'enquête provisoire, le Secrétaire général avait revu la mesure provisoire et décidé de le suspendre de ses fonctions sans traitement jusqu'à nouvel ordre. La lettre indiquait également que cette décision ne constituait pas une sanction au sens de la disposition 10.1.2 du Règlement du personnel, mais une mesure provisoire au sens de la disposition 10.1.3 du Règlement. Le requérant était informé que, pour lever tout doute, l'UIT continuerait d'effectuer les paiements liés à la pension et à l'assurance santé pendant la durée de cette mesure.

3. Enfin, dans la décision attaquée datée du 15 juillet 2021, le chef du Département de la gestion des ressources humaines a informé le requérant de la décision du Secrétaire général de rétablir sa suspension avec plein traitement avec effet au 13 novembre 2020 jusqu'au 18 février 2021, date de réception du rapport d'enquête final. Cette décision était conforme à l'une des recommandations du Comité d'appel. Le Comité avait conclu à juste titre que le Secrétaire général n'avait pas fourni suffisamment d'éléments pour démontrer l'existence de «circonstances exceptionnelles» justifiant une suspension sans traitement (comme l'exige l'alinéa c) de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel). Le chef du Département de la gestion des ressources humaines a également informé le requérant que le Secrétaire général n'avait pas fait

sienne la recommandation du Comité d'appel tendant au versement d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur le montant restant, mais qu'il avait fait sienne sa recommandation de ne lui verser aucun autre montant.

4. La suspension d'un fonctionnaire en vertu de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel relève du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général. Une décision relevant du pouvoir d'appréciation de suspendre un fonctionnaire ne peut faire l'objet de la part du Tribunal que d'un contrôle restreint et ne sera annulée que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels ou est entachée de détournement de pouvoir (voir, par exemple, les jugements 2365, au considérant 4 a), 2698, au considérant 9, 3037, au considérant 9, et 4452, au considérant 7). Selon la jurisprudence du Tribunal, la suspension d'un fonctionnaire constitue une mesure provisoire qui ne préjuge en rien de la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire à son encontre (voir les jugements 1927, au considérant 5, et 2365, au considérant 4 a)). Cependant, en tant que mesure contraignante à l'égard de l'agent concerné, la suspension doit se fonder sur une base légale, être justifiée par les besoins de l'organisation et être prise dans le respect du principe de proportionnalité. Pour qu'une mesure de suspension puisse être prononcée, il est nécessaire qu'une faute grave soit reprochée au fonctionnaire.

Le requérant soutient que la décision attaquée est illégale, arbitraire et abusive.

5. Avant d'analyser les arguments soulevés et la requête sur le fond, il y a lieu d'examiner deux questions de procédure. Le requérant sollicite la tenue d'un débat oral. Cette demande est rejetée, dès lors que la question centrale relative à la légalité de la décision que le requérant conteste porte essentiellement sur des points de droit. La demande de l'UIT tendant à la jonction de la présente requête avec la deuxième requête du requérant et d'autres affaires ultérieures (à laquelle s'oppose le requérant) est également rejetée, dès lors que les requêtes ne soulèvent pas les mêmes questions de droit et de fait.

6. Le requérant fait valoir que sa suspension sans traitement n'aurait pas été prononcée pour des motifs valables ou en raison de «circonstances exceptionnelles», d'autant plus qu'il n'y avait pas d'intérêts à protéger ni de nécessité de prévenir un éventuel acte de harcèlement puisqu'il avait respecté les obligations découlant de sa suspension avec traitement. Il ajoute que sa suspension sans traitement constituait un acte de parti pris et un abus de pouvoir de la part du Secrétaire général, qui équivaut à une mesure disciplinaire déguisée et à un licenciement implicite évident, et a violé son droit à la présomption d'innocence. Il soutient également que le rapport provisoire sur lequel le Secrétaire général s'est appuyé pour convertir sa suspension était illégal, préjudiciable et manifestement partial et que le Secrétaire général n'a donné aucune raison valable pour s'écarter des recommandations du Comité d'appel, en ce qui concerne tant la durée de la suspension rétroactive avec traitement (en l'occurrence, le Comité d'appel en a recommandé le rétablissement au moins jusqu'à la date de réception du rapport d'enquête final) que le paiement recommandé d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur les traitements à payer rétroactivement. Le requérant soutient par ailleurs que sa suspension sans traitement était manifestement disproportionnée et constituait une sanction disciplinaire déguisée, étant donné qu'il n'y avait absolument aucun élément nouveau justifiant le passage d'une suspension avec traitement à une suspension sans traitement. Il fait également valoir que la mesure de suspension sans traitement aurait été prise en représailles de la plainte pour harcèlement qu'il avait déposée (qui a abouti à sa deuxième requête devant le Tribunal, au sujet de laquelle un jugement est également prononcé ce jour), qu'elle équivalait de facto à un licenciement implicite, constituait une violation de son droit à une procédure régulière, avait été prise de mauvaise foi et en violation du devoir de sollicitude de l'UIT et relevait d'un abus de pouvoir de la part du Secrétaire général, qui avait décidé de lui infliger une sanction plus sévère sans tenir compte de toutes les circonstances.

7. La suspension du requérant avec plein traitement, dans le cadre de la procédure pour faute, relevait du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général en vertu de la disposition 10.1.3 du Règlement du

personnel et ne constituait pas une sanction au sens de la disposition 10.1.2 du Règlement. Toutefois, lorsque, dans la décision attaquée, le Secrétaire général a fait sienne la recommandation du Comité d'appel de rétablir la suspension du requérant avec plein traitement, avec effet à la date à laquelle sa suspension avec plein traitement avait été convertie en suspension sans traitement jusqu'au 18 février 2021, il a en fait reconnu, à juste titre, que la décision du 13 novembre 2020 n'était pas suffisamment motivée s'agissant des circonstances exceptionnelles exigées par l'alinéa c) de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel.

8. En outre, même si, dans la décision attaquée, le Secrétaire général a fait sienne la recommandation du Comité d'appel de rétablir la suspension du requérant avec plein traitement jusqu'à la date de réception du rapport d'enquête final, il n'a pas expliqué pourquoi cette mesure devait prendre fin à cette date, et la suspension sans traitement du requérant après le 18 février 2021 a finalement été maintenue. La suspension prévue par l'alinéa a) de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel est conçue comme une mesure susceptible d'être prise «en attendant les résultats de l'enquête» et qu'un fonctionnaire en faisant l'objet ne peut ainsi être suspendu – que ce soit avec ou sans traitement – que jusqu'à ce que l'enquête soit achevée. Comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le juger, à propos de l'application de dispositions réglementaires d'une autre organisation rédigées en termes similaires, une telle référence à la possibilité de suspendre un fonctionnaire jusqu'à l'issue de l'enquête menée sur des faits dont il est suspecté ne peut s'interpréter comme autorisant une prolongation de cette suspension au-delà de la fin de l'enquête en cause et, en particulier, pendant la procédure disciplinaire éventuellement engagée ensuite à l'encontre du fonctionnaire concerné (voir le jugement 3880, au considérant 20).

9. Le Secrétaire général n'ayant pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant une suspension sans traitement à compter du 19 février 2021, la décision de suspendre le requérant sans traitement à compter de cette date jusqu'à ce qu'une décision soit prise de le licencier pour faute était illégale et doit être annulée dans cette mesure. La décision initiale du 13 novembre 2020, par laquelle la

suspension du requérant a été convertie en suspension sans traitement, et la décision du 16 novembre 2020 portant rejet de la demande de reconsidération déposée par le requérant doivent également être annulées. Il sera ordonné à l'UIT de verser à l'intéressé l'intégralité de son traitement et des autres prestations non versés correspondant à la période de sa suspension à compter du 19 février 2021 jusqu'à la date effective de son licenciement, déduction faite des cotisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et au Plan d'assurance santé du personnel de l'UIT versées par l'organisation au nom du requérant pendant la période en question.

10. La décision attaquée doit également être annulée en tant que le Secrétaire général n'a pas fait sienne la recommandation du Comité d'appel de verser au requérant des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur les traitements et prestations qu'il aurait dû percevoir pendant sa suspension sans traitement jusqu'au 18 février 2021. Le 17 août 2021, l'UIT a versé les montants dus jusqu'à cette date, sans les assortir d'intérêts. En l'absence de raison valable justifiant la retenue de la rémunération du requérant pendant cette période, celui-ci aurait dû la recevoir aux dates prévues, et le retard pris pour effectuer les paiements pertinents est en soi suffisant pour lui donner droit au versement d'intérêts. Le Secrétaire général n'a fourni aucune raison pour justifier le fait qu'il n'avait pas suivi la recommandation du Comité d'appel de verser au requérant les intérêts en question. Il sera ordonné à l'UIT de verser au requérant des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur les montants qu'elle lui a versés le 17 août 2021, ainsi que sur la somme supplémentaire que le Tribunal a ordonné à l'UIT de lui verser au considérant précédent du présent jugement à compter de la date d'échéance et jusqu'à la date de leur paiement.

11. La conversion de la suspension du requérant en suspension sans traitement n'équivalait pas, contrairement à ce qu'il prétend, à un licenciement implicite au sens de la jurisprudence du Tribunal (voir, par exemple, le jugement 4383, au considérant 15). Elle n'a pas non plus violé le droit du requérant à une procédure régulière, dès lors que l'alinéa a) de la disposition 10.1.3 du Règlement du personnel ne

prévoit pas d'accorder à une personne contre laquelle une procédure disciplinaire est engagée le droit d'être entendue avant que la suspension ne soit prononcée (voir le jugement 3138, au considérant 10 a)). Le requérant n'a produit aucun élément de preuve permettant de déduire que la mesure de suspension sans traitement avait été prise en représailles de la plainte pour harcèlement qu'il avait déposée à l'encontre de plusieurs fonctionnaires de l'UIT, en particulier de son supérieur hiérarchique (voir, par exemple, le jugement 4357, au considérant 9). Il n'a pas non plus étayé ses allégations selon lesquelles la décision de convertir sa suspension en suspension sans traitement était entachée d'abus de pouvoir (voir, par exemple, le jugement 3939, au considérant 10), de parti pris (voir, par exemple, les jugements 4010, au considérant 9, et 3912, au considérant 13) ou de mauvaise foi (voir, par exemple, le jugement 3902, au considérant 11), ou avait été prise en violation du devoir de sollicitude, qui est lié au principe de bonne foi, que l'UIT avait envers lui (voir, par exemple, le jugement 3861, au considérant 9). Le requérant ne fournit aucune preuve pour établir que la décision de conversion était une mesure disciplinaire déguisée (voir, par exemple, le jugement 2907, au considérant 23). Il n'existe donc aucun motif justifiant l'octroi des dommages-intérêts exemplaires que le requérant réclame (voir, par exemple, le jugement 3092, au considérant 16).

12. Le requérant ayant exposé les conséquences que la décision de convertir sa suspension avec traitement en suspension sans traitement avait eues pour lui et compte tenu des graves difficultés qu'il a subies, que l'UIT elle-même reconnaît, il a droit à des dommages-intérêts pour tort moral. Le Tribunal lui accordera à ce titre une indemnité de 15 000 francs suisses. Le requérant obtenant gain de cause sur la conclusion essentielle formulée dans sa requête, il se verra également accorder la somme de 8 000 francs suisses à titre de dépens. Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder de dépens au titre de la procédure de recours interne, de tels dépens ne pouvant être octroyés que dans des circonstances exceptionnelles, dont l'existence n'a pas été démontrée en l'espèce.

13. Les écritures supplémentaires que le requérant a présentées en mars 2022 concernent un «nouveau moyen»* soulevé dans la duplique au sujet de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée le 3 mars 2022. Ce moyen est rejeté, dès lors qu'il dépasse le cadre de la requête.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée est annulée dans la mesure indiquée aux considérants 9 et 10 du présent jugement. Les décisions des 13 novembre 2020 et 16 novembre 2020 sont également annulées.
2. L'UIT versera au requérant des dommages-intérêts pour tort matériel, comme indiqué au considérant 9 du présent jugement.
3. L'UIT versera au requérant des intérêts, comme indiqué au considérant 10 du présent jugement.
4. L'UIT versera au requérant une indemnité de 15 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
5. L'UIT versera au requérant la somme de 8 000 francs suisses à titre de dépens.
6. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 6 mai 2022, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

* Traduction du greffe.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN

HUGH A. RAWLINS

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ