

K. (n° 6)
c.
UNESCO

139^e session

Jugement n° 4922

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la sixième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 20 septembre 2022 et régularisée le 27 septembre 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 28 décembre 2022, la réplique du requérant du 9 mars 2023 et la duplique de l'UNESCO du 12 juin 2023;

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

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de classer sa plainte pour harcèlement moral à l'issue de la procédure d'évaluation préliminaire de celle-ci.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un engagement de durée définie de deux ans, qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié par l'Organisation pour motif disciplinaire.

Le 20 octobre 2016, M. K., agent de sûreté et collègue du requérant, envoya au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté alors en fonction un rapport circonstancié concernant notamment de prétendus «[p]ropos injurieux [proférés à l'égard des] agents de [sûreté]» qui lui auraient été adressés le même jour par M. D., adjoint au chef de la Section. Quatre autres agents étaient présents au moment des faits, mais pas le requérant.

Le 31 octobre 2016, le requérant – qui se sentait visé par les «propos insultants et injurieux» dénoncés par son collègue – déposa une plainte à raison de ces faits contre M. D., invoquant notamment une atteinte à sa dignité et à celle de sa profession. Il joignit à celle-ci le rapport circonstancié de M. K., ainsi que le compte rendu d'une réunion interne s'étant tenue le 17 mai 2015 entre les agents de sûreté, qui avait été envoyé au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté le 1^{er} juin suivant et faisait état de la «relation hiérarchique difficile» de ces agents avec M. D. Il demandait qu'une enquête soit menée pour instruire sa plainte.

Le 5 décembre 2016, une réunion eut lieu entre le requérant, la Conseillère pour l'éthique alors en fonction, M^{me} T., et le chargé du programme de l'éthique, M. Do. Selon les dires de l'UNESCO, qui sont fermement contestés par l'intéressé, celui-ci aurait été informé à l'occasion de cette réunion que, dans la mesure où il n'était pas présent lors de l'incident du 20 octobre, sa plainte n'était «pas recevable» au regard de la Politique de lutte contre le harcèlement applicable au moment des faits. Il aurait néanmoins été avisé que les informations contenues dans sa plainte, y compris dans les annexes à celle-ci, seraient transmises à toutes fins utiles à la hiérarchie de la Section de la sécurité et de la sûreté.

Le même jour, le requérant envoya un courriel à M^{me} T. pour «partager avec [elle] [s]es impressions» quant aux propos échangés lors de la réunion en cause. Aucune référence n'y était faite à un classement de sa plainte ou à un renvoi de celle-ci à sa hiérarchie. Il se contentait d'affirmer que, selon lui, la gravité des agissements de M. D. avait été minimisée par M^{me} T. lors de la discussion, alors même que «la façon [dont celui-ci] trait[ait] et rabais[sait] depuis longtemps» les agents de

sûreté était «tout simplement scandaleu[se] et totalement inacceptable et impardonnable».

Le 16 décembre 2016, lors d'un entretien avec les agents de sûreté, le Sous-Directeur général chargé des relations extérieures et de l'information du public expliqua que, après consultation avec les parties concernées par l'incident du 20 octobre, et avec le soutien du Bureau de l'éthique, il avait pris des mesures pour mettre un terme au différend.

Par courriel du 19 décembre 2016, le requérant s'enquit auprès de M^{me} T. de la «suite officielle» donnée à sa plainte contre M. D. Il réitéra sa demande le 10 janvier 2017.

Le 31 mai 2017, M. D. partit à la retraite. Son successeur prit officiellement ses fonctions le 22 janvier 2018.

Le 31 octobre 2018, M^{me} T. quitta l'UNESCO. Elle fut remplacée à compter du 1^{er} février 2019 par une nouvelle Conseillère pour l'éthique, M^{me} D. Le 19 juin 2019, une nouvelle Politique de lutte contre le harcèlement fut mise en place au sein de l'Organisation. Celle-ci prévoyait notamment que les plaintes formelles devaient désormais être adressées directement par la personne concernée au Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais). Le 31 juillet 2019, l'ancien chef de la Section de la sécurité et de la sûreté quitta également l'Organisation.

Le 2 février 2020, le requérant – qui justifie son silence de plusieurs années par le fait qu'il aurait craint des mesures de représailles suite à ce qu'il qualifie de «menaces» proférées par l'ancien chef de la Section le 6 décembre 2016 et qui considère d'ailleurs que ces menaces se seraient concrétisées lors de l'évaluation de ses performances pour l'exercice biennal 2016-2017 – envoya un courriel à la directrice de l'IOS et à M^{me} D. pour «connaître la suite» donnée à sa plainte du 31 octobre 2016. Il faisait valoir que, depuis la réunion du 5 décembre 2016, il n'avait reçu aucune réponse officielle à ce sujet, et ce, malgré ses nombreuses demandes.

Le 4 février 2020, le Bureau de l'éthique, tout en attirant son attention sur le fait que son courriel du 2 février renvoyait à une période antérieure à la prise de fonctions de la nouvelle Conseillère pour

l'éthique, affirma avoir examiné le dossier, y compris les courriels antérieurs envoyés à M^{me} T., qui étaient restés sans réponse – circonstance qui était qualifiée de «regrettable». Constatant qu'en 2016 M^{me} T. «avait jugé opportun que [son cas] soit gér[é] au niveau administratif, au lieu de diligenter une enquête» et qu'elle avait en conséquence «soulevé les éléments dont [l'intéressé] lui av[ait] fait part avec [sa] hiérarchie», le Bureau conclut qu'il lui était impossible de rouvrir le dossier, d'autant plus que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Politique de lutte contre le harcèlement le 19 juin 2019, il n'était plus en charge des plaintes formelles pour harcèlement.

Le 25 février 2020, le requérant adressa à la Directrice générale une «[r]éclamation gracieuse contre la décision administrative du Bureau de l'éthique [du 4 février] de classer [s]a plainte sans suite». Le 28 mars 2020, il déposa un avis d'appel contre cette même décision puis, le 30 mars, il adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel.

Entre-temps, la France – État hôte de l'UNESCO – annonça un confinement national dans le contexte de la pandémie de Covid-19, qui fut ultérieurement rétabli à deux reprises, ce qui, selon les dires de l'Organisation, retarda le traitement du recours.

Le 26 mars 2021, l'Organisation soumit sa réponse au Conseil d'appel en y joignant une déclaration de témoin, signée par M. Do. et datée du 15 janvier 2021, indiquant qu'il avait été expliqué au requérant par M^{me} T., lors de la réunion du 5 décembre 2016 précitée, que sa plainte était irrecevable.

Dans l'avis qu'il rendit le 2 mai 2022 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours comme irrecevable, au motif que le requérant avait bien reçu notification de la suite donnée à sa plainte lors de la réunion du 5 décembre 2016 et que sa réclamation du 25 février 2020 avait, partant, été formée hors délai. Par lettre du 22 juin 2022, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de suivre la recommandation du Conseil d'appel, «sans préjudice de l'exception d'irrecevabilité tirée de [son] absence d'intérêt à agir». Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et sollicite le versement d'une indemnité de 50 000 euros en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi, ainsi que l'octroi d'une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO fait valoir que l'intéressé n'aurait pas respecté les délais prescrits pour soumettre sa réclamation et soutient, à titre subsidiaire, que celle-ci ne serait pas dirigée contre une décision administrative susceptible d'être contestée, de sorte que le requérant n'aurait pas d'intérêt à agir. Elle affirme également que le recours interne et, a fortiori, la requête seraient devenus sans objet dès lors que, le 16 décembre 2016, les agents de sûreté ont été informés que des mesures avaient été prises pour mettre un terme au différend survenu le 20 octobre 2016. Enfin, elle soulève une fin de non-recevoir à l'encontre de la conclusion du requérant tendant à l'attribution d'une indemnité pour tort moral, tenant à l'augmentation du montant de la somme réclamée à ce titre par rapport à celle demandée dans le cadre de la procédure de recours interne. En conséquence, l'Organisation demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable ou, subsidiairement, comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 22 juin 2022 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté comme irrecevable son recours interne visant à contester la décision ayant classé une plainte pour «propos insultants et injurieux» qu'il avait déposée le 31 octobre 2016 à l'encontre de M. D., adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté.

Cette plainte était essentiellement fondée sur des propos prétendument offensants à l'égard de l'ensemble des agents de sûreté qui auraient été proférés par M. D., le 20 octobre 2016, à l'adresse de l'un d'entre eux, M. K., en présence de quatre autres agents de la Section. Selon un rapport circonstancié sur cet incident établi par M. K., qui était joint à la plainte du requérant, M. D. aurait en particulier traité

les agents de sûreté, sur un ton péjoratif, de «chiens de garde». Il ressort du compte rendu d'une réunion informelle entre agents de sûreté en date du 17 mai 2015 – également joint à la plainte – que cet événement s'inscrivait dans un contexte de relations hiérarchiques gravement détériorées entre ces agents et M. D., auquel ceux-ci reprochaient de tenir fréquemment des propos insultants ou déplacés à leur égard.

Bien qu'il n'ait pas lui-même assisté à l'incident du 20 octobre 2016, le requérant s'estimait, aux termes de sa plainte, atteint par les propos de M. D., «en tant qu'officier de sûreté», dans «[s]a dignité et celle de [s]a profession».

Cette plainte a été analysée par les instances de l'Organisation appelées à en connaître comme une plainte pour harcèlement moral, ce qui, eu égard à son contenu, correspond effectivement, du point de vue du Tribunal, à la qualification qu'il convenait de lui donner.

2. L'UNESCO soutient que la requête serait sans objet au motif que le Sous-Directeur général chargé des relations extérieures et de l'information du public (dont relevait alors la Section de la sécurité et de la sûreté) avait, en accord avec la Conseillère pour l'éthique, pris des mesures individuelles à l'encontre de M. D., à raison des faits ci-dessus évoqués, qui avaient été annoncées à tous les agents de sûreté lors d'une réunion en date du 16 décembre 2016. Ces mesures ayant été adoptées à la suite de la dénonciation de ces mêmes faits par des agents ayant, pour leur part, assisté à l'incident du 20 octobre précédent – dont M. K. lui-même –, la défenderesse croit en effet pouvoir tirer argument, à cet égard, de ce que «l'affaire principale a[urait] été définitivement réglée à la satisfaction de toutes les parties impliquées».

Mais le Tribunal considère que les circonstances ainsi invoquées ne sont pas de nature, en droit, à priver la requête de son objet, dès lors que le requérant n'en conserve pas moins un intérêt à contester le classement de sa propre plainte pour harcèlement et à bénéficier notamment d'une éventuelle indemnisation des préjudices qu'il estime avoir subis dans le cadre de la présente affaire (voir par exemple, pour un cas de figure comparable, le jugement 3995, au considérant 9).

3. La décision attaquée du 22 juin 2022 rejetant le recours du requérant est fondée sur le fait que ce recours était irrecevable dès lors que l'intéressé n'avait pas formé de réclamation, dans le délai d'un mois prévu par l'alinéa a) du paragraphe 7 des anciens Statuts du Conseil d'appel, à l'encontre de la décision de classement de sa plainte. Selon l'analyse à laquelle s'est livré le Conseil d'appel, dans son avis du 2 mai 2022, et que s'est appropriée la Directrice générale, cette décision de classement aurait en effet été notifiée au requérant le 5 décembre 2016 lors d'une réunion avec la Conseillère pour l'éthique alors en fonction, M^{me} T., et le chargé du programme de l'éthique, M. Do.

Cette analyse s'appuyait notamment sur une déclaration écrite de M. Do, établie à la demande de l'Organisation le 15 janvier 2021 pour témoigner de la teneur de la réunion en cause dans le cadre de la procédure de recours, où il était notamment indiqué ce qui suit:

«M^{me} [T.] a [...] expliqué [au requérant] que la politique anti-harcèlement en vigueur à l'époque ne pouvait pas s'appliquer à la plainte formelle déposée car il n'était ni la "victime" présumée ni le témoin direct des actes qu'il alléguait. [...] M^{me} [T.] a terminé la réunion en expliquant [au requérant] que le Bureau de l'éthique ne pouvait pas considérer sa plainte formelle comme recevable mais que les collègues présents à l'époque et directement touchés par les déclarations de M. [D.] pouvaient contacter directement le Bureau de l'éthique, qui aurait aussi soulevé l'incident avec la hiérarchie de M. [D.]»

Il convient de préciser que la «politique anti-harcèlement» mentionnée dans cette déclaration est l'ancienne Politique de lutte contre le harcèlement, en vigueur à l'époque des faits, qui était définie au point 18.2 du Manuel des ressources humaines.

4. Le requérant conteste formellement, pour sa part, que M^{me} T. lui ait notifié oralement le classement de sa plainte lors de la réunion en question. Il soutient que les propos échangés lors de cette réunion auraient au demeurant essentiellement porté, en réalité, sur les faits dénoncés dans la plainte – dont il avait d'ailleurs reproché à M^{me} T., dans un courriel adressé le 5 décembre au soir, de minimiser la gravité – et non sur la recevabilité de celle-ci. Selon lui, ce n'est qu'à la réception d'un courriel du Bureau de l'éthique du 4 février 2020, répondant à un message qu'il avait envoyé le 2 février en vue de s'enquérir des suites

réservées à cette plainte, qu'il aurait compris que cette dernière avait été classée. Dans le courriel en cause (datant d'une époque où M^{me} T. avait été remplacée par une nouvelle Conseillère pour l'éthique), il était en effet indiqué que le Bureau «constat[ait] qu'en 2016, M^{me} [T.] avait jugé opportun que l'affaire soit gérée au niveau administratif, au lieu de diligenter une enquête». C'est du reste la décision contenue, selon lui, dans ce courriel du 4 février 2020 que le requérant a contestée dans le cadre de la procédure de recours interne.

5. Il convient d'indiquer d'emblée que le Tribunal n'a guère de doute, au vu du dossier, quant à la sincérité de la déclaration écrite de M. Do. du 15 janvier 2021 et à la véracité des faits qui y sont rapportés. Le requérant fait certes observer que, comme l'avait souligné M. Do. lui-même dans cette déclaration, celle-ci portait sur une réunion datant de plus de quatre ans au moment où elle a été établie et dont il ne pouvait avoir qu'un souvenir imprécis sur certains points. Mais les précautions ainsi prises pour marquer scrupuleusement les limites de ce témoignage ne font que mettre en relief, aux yeux du Tribunal, le souci de respect de la vérité qui animait son auteur et conforter, par suite, le crédit qu'il convient d'accorder à ses affirmations concernant les faits dont il avait conservé un souvenir précis. Au demeurant, le Tribunal relève que la plainte pour «propos mensongers» que le requérant avait estimé devoir introduire à l'encontre de M. Do. à raison de la déclaration en question a été classée au stade de l'évaluation préliminaire, par une décision du directeur du Service d'évaluation et d'audit du 16 avril 2021, du fait de l'«absence d'éléments remettant en cause la véracité des propos attaqués». Or, par le jugement 4923, également prononcé ce jour, le Tribunal, statuant sur la dixième requête du requérant qui était relative à la contestation du classement de cette plainte, a – même s'il a annulé la décision définitive attaquée dans cette affaire du fait d'un vice ayant affecté la procédure de recours interne – confirmé la légalité de cette décision de classement. Le débat soulevé par l'intéressé au sujet du caractère prétendument fallacieux de ce témoignage est ainsi définitivement clos.

6. Le Tribunal estime qu'il se déduit de la déclaration écrite de M. Do. – bien que, comme cela sera souligné plus loin, ce dernier ne l'affirme pas lui-même formellement dans ce document – que M^{me} T. avait entendu, lors de l'entretien du 5 décembre 2016, informer le requérant d'une décision de classement de sa plainte.

L'existence, en tant que telle, de cette décision ne fait objectivement aucun doute. De fait, il ressort du dossier que M^{me} T. avait bien mis un terme, à la suite de l'entretien du 5 décembre 2016, à toute instruction de la plainte de l'intéressé, ce qui montre qu'elle avait effectivement classé celle-ci. En outre, le courriel précité du Bureau de l'éthique du 4 février 2020, en ce qu'il mentionnait que M^{me} T. avait décidé, en 2016, «que l'affaire soit gérée au niveau administratif, au lieu de diligenter une enquête», confirmait ainsi que la plainte avait été classée à l'époque.

Le fait que cette décision de classement n'ait pas été formalisée par écrit ne fait pas, en soi, obstacle – aussi peu recommandable que puisse apparaître par ailleurs cette façon de procéder dans une matière sensible et fortement réglementée telle que le traitement des plaintes pour harcèlement – à ce que son existence soit reconnue. La jurisprudence du Tribunal admet en effet qu'une décision administrative puisse revêtir n'importe quelle forme, dès lors que sa matérialité ressort d'un contexte factuel démontrant qu'elle a bien été prise (voir notamment les jugements 3749, au considérant 5, 3505, au considérant 8, ou 3141, au considérant 21).

À cet égard, l'argument du requérant selon lequel il ne saurait exister de décision orale à l'UNESCO, dès lors que l'alinéa e) du paragraphe 7 des anciens Statuts du Conseil d'appel se référait, pour la détermination de la date de notification d'une décision, à la date à laquelle celle-ci avait été «envoyée», n'est pas fondé. Cette disposition doit en effet s'entendre comme visant les seules décisions écrites et n'a pas pour objet d'exclure qu'une décision puisse revêtir un caractère oral.

Le Tribunal estime donc qu'il existait bien une décision de classement prise par la Conseillère pour l'éthique le 5 décembre 2016.

Il y a lieu, dans ces conditions, de requalifier la réclamation et le recours subséquent du requérant visant le courriel du 4 février 2020 comme dirigés contre cette décision.

7. Toutefois, le Tribunal, se séparant sur ce point de l'avis du Conseil d'appel, considère que les conditions dans lesquelles la décision de la Conseillère pour l'éthique aurait été notifiée oralement au requérant lors de la réunion du 5 décembre 2016 ne permettent pas de considérer que le délai de recours en vigueur ait été opposable à l'intéressé.

Il ressort de l'examen de la déclaration précitée de M. Do. qu'il n'est pas fait état, dans ce document, d'une notification formelle au requérant de la décision de classement prise par M^{me} T., mais qu'il y est seulement indiqué que cette dernière avait «expliqué» au requérant que la Politique de lutte contre le harcèlement ne trouvait pas, selon elle, à s'appliquer à sa plainte et que «le Bureau de l'éthique ne pouvait pas considérer [cette] plainte [...] comme recevable». Or, le Tribunal estime que la communication de telles explications comportait des ambiguïtés, en ce qu'elle était susceptible de ne pas se comprendre nécessairement comme la notification d'une décision déjà prise par M^{me} T., mais comme la simple annonce d'une décision de celle-ci qui serait ultérieurement formalisée par écrit, ou encore comme une information sur la teneur d'une recommandation qui serait transmise par le Bureau de l'éthique, pour décision, à la Directrice générale.

Le Tribunal note au demeurant que, à la suite de la réunion du 5 décembre 2016, le requérant a adressé deux courriels à M^{me} T., les 19 décembre 2016 et 10 janvier 2017, qui témoignent de son incompréhension quant à la portée précise de la communication en cause, puisqu'il demandait, dans le premier, à être informé de la «suite officielle de [s]a plainte», et réitérait cette sollicitation, dans le second, en soulignant qu'il était «toujours sans nouvelles concernant la suite officielle, je précise officielle, de [cette] plainte». Il n'est certes pas faux de considérer, comme l'a fait le Conseil d'appel, que ces courriels laissent transparaître que le requérant était bien conscient d'avoir été informé, lors de la réunion, du sort qui serait réservé à sa plainte. Mais

il en ressort aussi et surtout que l'intéressé pensait que l'information qui lui avait ainsi été communiquée n'était qu'officieuse et qu'il s'attendait manifestement à se voir notifier ensuite une décision officielle – c'est-à-dire certainement, dans son esprit, une décision écrite – statuant à ce sujet. Or, ces deux courriels sont restés sans réponse.

8. Il découle de ces considérations que le délai de recours était inopposable au requérant à un triple titre.

9. En premier lieu, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que la charge de la preuve de la notification d'une décision administrative incombe à l'organisation concernée (voir, par exemple, les jugements 3871, au considérant 9, 3034, au considérant 13, ou 2494, au considérant 4). En outre, il va de soi que cette notification n'est régulière que si elle permet au fonctionnaire intéressé d'avoir une connaissance exacte de la teneur de la décision en cause. Or, compte tenu des ambiguïtés, ci-dessus mises en évidence, que comportaient les indications fournies au requérant lors de la réunion du 5 décembre 2016, le Tribunal estime que, en l'espèce, la preuve d'une notification régulière de la décision prise par la Conseillère pour l'éthique n'est pas formellement rapportée, sachant que l'éventuelle notification officieuse dont celle-ci aurait fait l'objet ne saurait être reconnue comme valable. Dès lors, le délai d'un mois imparti par l'alinéa a) du paragraphe 7 des anciens Statuts du Conseil d'appel pour former une réclamation ne courait pas à l'encontre de cette décision.

10. En deuxième lieu, il sied de relever que, même si l'on admettait que la notification de la décision ait été régulière, le fait que M^{me} T. ait laissé sans réponse les courriels des 19 décembre 2016 et 10 janvier 2017 précités, et plus spécifiquement le premier, qui lui avait été adressé dans le délai d'un mois ainsi prévu, ferait obstacle à l'opposabilité de ce délai. Selon la jurisprudence du Tribunal, une organisation est en effet tenue, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires, de dissiper l'erreur dans laquelle se trouve un agent quant à l'exercice de son droit de recours, lorsqu'elle constate que celui-ci se méprend à ce sujet et qu'il serait encore possible pour

lui d'agir en temps utile (voir, par exemple, les jugements 4369, au considérant 4, 2713, au considérant 3 d), et 2345, au considérant 1 c)). Dès lors qu'il ressortait du courriel du 19 décembre 2016, comme il a été dit, que le requérant n'avait pas compris qu'aucune décision écrite ne lui serait notifiée après la réunion, et étant donné que le délai de recours contre la décision du 5 décembre 2016 n'avait pas encore expiré à la date de ce courriel, il appartenait à la Conseillère pour l'éthique de clarifier ce malentendu afin de mettre l'intéressé à même d'user de son droit de recours. Le non-respect de cette exigence exclut, en tout état de cause, que la réclamation ultérieurement introduite puisse être regardée comme tardive.

11. En troisième lieu, il convient de souligner que, comme il sera exposé au considérant 16 ci-dessous, le classement d'une plainte pour harcèlement relevait en réalité de la compétence de la Directrice générale, et non de celle de la Conseillère pour l'éthique. Or, il résulte de la jurisprudence du Tribunal que, lorsqu'il ne ressort pas clairement des indications données à un fonctionnaire que celles-ci constituent la communication d'une décision administrative, «il peut exister des circonstances qui amènent le fonctionnaire à conclure raisonnablement qu'il ne s'agit pas d'une décision définitive» et qu'il en va ainsi «surtout si [...] rien ne permet de penser que la question en cause a été examinée par une personne habilitée à prendre une décision définitive en la matière» (voir notamment les jugements 3861, au considérant 5, 3849, au considérant 8, et 2644, au considérant 8). Le Tribunal estime que, dans la mesure où la Conseillère pour l'éthique n'avait ainsi pas compétence pour procéder au classement de la plainte du requérant et où ce dernier pouvait dès lors légitimement douter que les explications données par M^{me} T. lors de la réunion du 5 décembre 2016 visaient à lui communiquer une décision prise par celle-ci à cet effet, le présent cas d'espèce relève de cette jurisprudence. En telle hypothèse, le délai de recours ne court à l'égard du fonctionnaire concerné qu'à compter de la notification ultérieure d'une décision formelle.

12. C'est donc à tort que le recours interne du requérant a été rejeté comme irrecevable pour cause de tardiveté de sa réclamation initiale.

En outre, c'est en vain que la défenderesse soutient, à titre subsidiaire, que ce recours aurait été par ailleurs irrecevable pour défaut d'intérêt à agir. D'une part, si elle fait valoir, à ce sujet, que le courriel du 4 février 2020 ne constituerait pas un acte faisant grief au requérant, cet argument est inopérant dès lors que, comme il a été dit, le recours en cause doit être requalifié comme dirigé contre la décision du 5 décembre 2016. D'autre part, le requérant justifiait bien, à l'évidence, d'un intérêt à agir pour contester cette dernière décision, en ce qu'elle portait classement de sa plainte.

13. Il résulte de ce qui précède que la décision de la Directrice générale du 22 juin 2022 doit être annulée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le reste de l'argumentation formulée à son encontre.

À ce stade de ses constatations, le Tribunal devrait en principe renvoyer l'affaire devant l'UNESCO afin que le recours interne du requérant soit régulièrement examiné par le Conseil d'appel. Mais, compte tenu du temps écoulé depuis les faits et conformément, d'ailleurs, au souhait exprimé à cet égard par l'intéressé dans sa requête, le Tribunal ne procédera pas ainsi en l'espèce et statuera donc lui-même sur la légalité de la décision orale du 5 décembre 2016.

14. Il ressort du dossier, et notamment de la déclaration écrite précitée de M. Do., que le classement de la plainte du requérant décidé par la Conseillère pour l'éthique était fondé sur la considération selon laquelle celle-ci était irrecevable. Cette irrecevabilité tenait, selon M^{me} T., à ce que le requérant ne pouvait être regardé ni comme une victime présumée, ni comme un témoin direct, du harcèlement dénoncé dans sa plainte, dès lors qu'il n'avait pas assisté lui-même à l'incident du 20 octobre 2016 sur lequel reposait cette dernière.

15. Le Tribunal estime que ce motif de classement de la plainte en question est entaché d'erreur de droit.

Il résulte des dispositions combinées des paragraphes 22 et 27 de l'ancien point 18.2 du Manuel des ressources humaines que la procédure de plainte officielle pour harcèlement pouvait être engagée par tout agent de l'UNESCO qui s'estimait victime d'un comportement vexatoire. Le paragraphe 28 ajoutait que cette procédure pouvait également être enclenchée par «toute personne ayant directement connaissance du problème».

On peut certes admettre que, étant donné qu'il n'était pas présent lors de l'incident du 20 octobre 2016, le requérant n'aurait pas eu qualité pour déclencher une telle procédure sur le fondement du paragraphe 28, faute d'avoir ainsi eu «directement connaissance du problème» au sens de ce dernier paragraphe. Mais, en l'occurrence, c'est en tant que fonctionnaire s'estimant lui-même victime du comportement qu'il dénonçait dans sa plainte, et non en tant que tiers ayant simplement eu connaissance de ce comportement, que le requérant avait engagé cette procédure.

Or, rien n'exclut qu'un fonctionnaire puisse introduire une plainte pour harcèlement moral à raison de faits le concernant auxquels il n'ait pas personnellement assisté. Il n'est en effet pas impossible, même si une telle hypothèse ne se rencontre certes pas communément, qu'un harcèlement prenne la forme d'actes accomplis en l'absence du fonctionnaire concerné. Un tel harcèlement pourrait être constitué, par exemple, par la formulation répétée, auprès d'un ou de plusieurs tiers, de propos insultants ou diffamatoires à l'égard de ce fonctionnaire, dont ce dernier viendrait ensuite à avoir connaissance et qui seraient alors ressentis par celui-ci comme attentatoires à sa dignité.

En l'espèce, c'est précisément dans ce cadre que le requérant avait entendu inscrire le dépôt de sa plainte. L'intéressé soutient en effet qu'il aurait perçu comme vexatoires les propos litigieux proférés par M. D., bien que ceux-ci aient été tenus en son absence, dès lors qu'ils auraient visé l'ensemble des agents de sûreté. Il fait d'ailleurs valoir, à juste titre, que le paragraphe 8 du point 18.2 reconnaissait la notion de harcèlement à l'égard d'un «groupe d'employés».

Si la circonstance que l'auteur d'une plainte pour harcèlement n'ait pas lui-même assisté aux faits qu'il entend dénoncer peut évidemment être un facteur d'appréciation du bien-fondé de cette plainte, en ce qu'elle peut notamment avoir une incidence sur la perception concrète des faits en cause par la personne concernée, il ne s'agit cependant pas là d'un critère de recevabilité de celle-ci.

Dès lors, c'est à tort que la Conseillère pour l'éthique a estimé devoir classer la plainte du requérant comme irrecevable pour ce motif.

16. En outre, le requérant est fondé à soutenir que la décision ainsi adoptée était entachée d'incompétence.

Si le point 18.2 précité prévoyait, en son paragraphe 31, que «[l]es plaintes pour harcèlement présentées au Directeur général sont traitées en son nom par le Conseiller pour l'éthique», son paragraphe 36, relatif aux modalités de classement des plaintes, disposait cependant ce qui suit:

«Si les faits tels qu'ils ressortent de l'évaluation préliminaire ne font apparaître aucun harcèlement, le Conseiller pour l'éthique recommande au Directeur général que l'affaire soit classée. Le Conseiller pour l'éthique notifie aux parties concernées et [au directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines] la décision du Directeur général et en donne les motifs.»

Il résulte de ces dispositions que le classement d'une plainte pour harcèlement relevait de la compétence de la Directrice générale et non de la Conseillère pour l'éthique, qui n'avait, en la matière, qu'un pouvoir de recommandation. Contrairement à ce que paraît soutenir la défenderesse dans son mémoire en réponse, cette répartition des responsabilités valait y compris pour les décisions de classement fondées sur l'irrecevabilité d'une plainte. Le paragraphe 54 du point 18.2, relatif aux «[r]ôles et responsabilités» de la Conseillère pour l'éthique dans l'application de la Politique de lutte contre le harcèlement, conforte d'ailleurs cette analyse car, selon son alinéa (b), il incombait à celle-ci «de procéder à l'examen et à l'évaluation préliminaire des plaintes pour harcèlement et de formuler une proposition quant à la suite à donner», ce qui confirme, de façon générale, qu'elle ne détenait pas elle-même un pouvoir de décision dans ce domaine.

La Conseillère pour l'éthique a, dès lors, excédé sa compétence en décidant de sa propre initiative de classer la plainte du requérant.

17. Il découle de ces considérations que la décision du 5 décembre 2016, ainsi que la décision implicite de rejet de la réclamation formée contre celle-ci, doivent être annulées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés à leur rencontre.

Il conviendrait en principe, en pareille hypothèse, de renvoyer l'affaire à l'UNESCO pour que le bien-fondé de la plainte du requérant fasse l'objet d'une évaluation préliminaire. Mais, compte tenu de l'ancienneté des faits et du départ de l'Organisation depuis lors de M. D., ainsi que du requérant lui-même – dont la réintégration n'a pas été ordonnée, malgré l'annulation de son licenciement, dans le jugement 4924, également prononcé ce jour, statuant sur sa onzième requête –, le Tribunal estime qu'un tel renvoi serait inapproprié en l'espèce et retiendra donc plutôt la solution alternative d'une réparation pécuniaire du tort moral causé par les décisions litigieuses.

18. Le requérant ayant été privé, du fait du classement pour irrecevabilité de sa plainte pour harcèlement prononcé de façon erronée par la Conseillère pour l'éthique, du droit de voir cette plainte régulièrement examinée, il a subi de ce chef un préjudice moral, qu'il y a lieu d'indemniser (voir, par exemple, les jugements 4883, au considérant 10, ou 4471, au considérant 22).

19. En outre, le rejet pour irrecevabilité opposé à tort au recours interne formé par l'intéressé contre la décision du 5 décembre 2016 devant le Conseil d'appel a porté atteinte à son droit de voir ce recours dûment examiné, ce qui lui a également occasionné un préjudice moral appelant réparation (voir, par exemple, les jugements 4167, au considérant 9, ou 3936, aux considérants 7 et 10).

20. Le requérant demande aussi l'attribution de dommages-intérêts pour tort moral au titre de la durée, excessive selon lui, de l'évaluation préliminaire de sa plainte pour harcèlement et de la procédure de recours interne.

L'argumentation qu'il articule à cet égard est en grande partie fondée.

21. S'agissant de la durée de l'évaluation préliminaire, la défenderesse fait certes observer que la décision prononçant le classement de la plainte du requérant avait été prise dès le 5 décembre 2016, soit dans le respect du délai indicatif de 45 jours à compter du dépôt de la plainte imparti pour achever cette évaluation par le paragraphe 36 du point 18.2 précité. Mais, dans la mesure où il n'avait pas alors été procédé à une notification valable de cette décision, ainsi que l'exigeait également le paragraphe 36, et où l'intéressé a même dû attendre le 4 février 2020 pour avoir clairement confirmation du classement de sa plainte, force est de constater que cette procédure n'a pas été menée dans le délai prescrit, ni même dans un délai raisonnable.

22. S'agissant de la durée de la procédure de recours interne, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que les fonctionnaires ont droit à voir leurs recours examinés avec la diligence requise au regard, notamment, de la nature de la décision qu'ils entendent contester (voir, par exemple, les jugements 4660, au considérant 24, 4457, au considérant 29, ou 4063, au considérant 14).

En l'espèce, il s'est écoulé, entre l'introduction de l'avis d'appel du requérant, le 28 mars 2020, et la notification de la décision de la Directrice générale du 22 juin 2022 ayant statué sur son recours, une durée d'environ deux ans et trois mois. Le Tribunal considère qu'un tel délai est indéniablement excessif eu égard à la nature de l'affaire, dès lors que, compte tenu des enjeux particuliers qui s'y attachent pour les fonctionnaires concernés, les recours en matière de harcèlement doivent précisément être traités, en principe, avec une particulière célérité.

L'UNESCO fait certes valoir, à juste titre, que le fonctionnement du Conseil d'appel s'est trouvé considérablement perturbé, en 2020 et 2021, par les confinements successifs ordonnés par les autorités françaises du fait de la pandémie de Covid-19. Mais le Tribunal estime que cette seule justification ne suffit pas à expliquer, dans la présente espèce, l'ampleur du retard observé dans le déroulement de la procédure

et que, contrairement à ce que soutient la défenderesse, ce retard était de nature à occasionner au requérant un préjudice moral qu'il y a lieu d'indemniser.

23. Au total, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste réparation des divers chefs de préjudice moral ci-dessus reconnus, pris dans leur globalité, en allouant au requérant une indemnité de 15 000 euros.

Il y a lieu d'observer, à ce sujet, que l'UNESCO soulève une fin de non-recevoir tirée de ce que le montant des conclusions à fin de dommages-intérêts pour tort moral présentées par le requérant devant le Tribunal, soit 50 000 euros, est supérieur à celui de la demande formulée à ce titre dans sa requête détaillée soumise au Conseil d'appel, qui était de 12 000 euros. La défenderesse fait en effet valoir que ces conclusions seraient dès lors irrecevables, pour défaut d'épuisement des voies de recours interne, en tant qu'elles excèdent ce dernier chiffre. Mais il ressort de l'avis du Conseil d'appel du 2 mai 2022 que l'intéressé avait, lors de l'audience tenue par cet organe, porté le montant de sa demande à 30 000 euros. Les conclusions en question ayant ainsi déjà été présentées à concurrence de ce quantum dans le cadre de la procédure interne, rien ne s'oppose, en tout état de cause, à ce que soit prononcée à l'encontre de l'Organisation une condamnation du montant susmentionné de 15 000 euros.

24. Étant partie gagnante à l'instance, le requérant a droit à des dépens, dont – eu égard au fait qu'il n'est pas représenté devant le Tribunal par un conseil – le montant sera fixé à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 22 juin 2022, ainsi que la décision de la Conseillère pour l'éthique du 5 décembre 2016 et la décision implicite de rejet de la réclamation formée contre cette dernière, sont annulées.
2. L'UNESCO versera au requérant une indemnité pour tort moral de 15 000 euros.
3. L'Organisation versera à l'intéressé la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 14 novembre 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 6 février 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER