



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Greffe du Tribunal Administratif

Registry of the Administrative Tribunal

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

rendu le 7 avril 2005

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE No. 58

M. W.

v/ Secrétaire général

Traduction

(La version anglaise fait foi)

Ta27468 – 7/4/05 – 27/4/05

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 58 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le mercredi 16 mars 2005
à 9 heures, à l'Annexe Monaco de l'OCDE,
2 rue du Conseiller Collignon, Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Monsieur Jean MASSOT, Président,
Monsieur le Professeur James R. CRAWFORD
et Mr. Justice Dermot KINLEN,

Monsieur Colin McINTOSH et Madame Christiane GIROUX assurant les services du Greffe.

Par décision du Secrétaire général du 15 juillet 2004, M. W., administrateur à la Direction de l'environnement, a été suspendu avec traitement en attendant l'issue d'une procédure disciplinaire engagée à son encontre.

Par une lettre du 4 août 2004, M. W. a demandé au Secrétaire général de retirer cette décision, demande qui a été rejetée par le Directeur exécutif agissant au nom du Secrétaire général, par lettre datée du 3 septembre 2004.

Le 15 septembre 2004, M. W. a présenté une requête (N° 058) demandant au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire général du 15 juillet 2004 et de lui accorder des indemnités à divers titres, ainsi que le remboursement des frais de procédure. Cette requête a été distribuée le 22 septembre 2004.

Le 22 novembre 2004, le Secrétaire général a soumis ses observations demandant le rejet de l'ensemble des conclusions de la requête.

Le 21 décembre 2004, l'Association du personnel a déposé ses observations écrites sur cette affaire, soulignant son attachement à ce que les agents de l'OCDE bénéficient de toutes les protections nécessaires dans le cadre de procédures disciplinaires ou prédisciplinaires.

Le 23 décembre 2004, le requérant a présenté sa réplique, distribuée le 3 janvier 2005.

Le 4 février 2005, le Secrétaire général a présenté ses observations en duplique complétées, le 15 février 2005, par des « informations supplémentaires » composées essentiellement de trois autres documents.

Le Tribunal a entendu :

Maître Daniel Laprès, Avocat, Conseil du requérant ;

M. David Small, Chef de la Direction des affaires juridiques de l'Organisation, au nom du Secrétaire général ;

et M. Adolfo Aladro, représentant l'Association du personnel.

Il a rendu la décision suivante :

Résumé du litige

1. Le 13 juillet 2004, le requérant a été convoqué à une réunion avec le Chef de la gestion des ressources humaines (HRM). Au cours de cette réunion, il a été informé que des allégations de harcèlement moral et sexuel avaient été formulées à son encontre et que l'Organisation, suite au rapport d'enquête, les avait trouvées justifiées à première vue. Il lui a été donné à choisir entre démissionner ou être suspendu avec traitement en attendant la fin de la procédure disciplinaire prévue à l'article 21 du Statut du personnel ; sa décision devait être prise dans les 48 heures. Le requérant, qui n'avait été avisé auparavant ni des plaintes élevées contre lui, ni de l'enquête effectuée par l'Organisation, et qui n'était pas assisté à la réunion, a contesté les accusations.
2. Le 15 juillet 2004, le requérant, n'ayant pas choisi de démissionner, a été suspendu avec traitement conformément à l'instruction 121/1.3. C'est la décision qui est contestée.
3. Le différend entre le requérant et l'Organisation s'est élargi par la suite, de graves accusations étant lancées de part et d'autre et des poursuites pénales engagées par le requérant contre des agents de l'OCDE devant la justice française. Certaines de ces procédures sont en cours.
4. Lors de leurs plaidoiries, les représentants des deux parties ont eu tendance à s'attarder sur les motifs des allégations sous-jacentes, mais le Tribunal tient à souligner que la présente affaire concerne exclusivement la validité de la décision du 15 juillet 2004. Rien dans ce que dit le Tribunal dans ce jugement ne reflète la moindre conclusion quant au fond sur les plaintes et accusations portées soit par l'Organisation, soit par le requérant.

Sur la compétence du Tribunal

5. Le Secrétaire général ne conteste pas la compétence du Tribunal pour juger de la validité de la décision de suspension du requérant avec traitement. Il fait valoir toutefois que le moyen concernant l'accès restreint à d'autres membres du personnel de l'OCDE n'est pas recevable parce que le requérant n'a jamais demandé au Secrétaire général de modifier la portée de cette restriction. Le Secrétaire général fait aussi valoir que jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise sur le fond, il ne convient pas de prendre de décision sur les dommages-intérêts concernant les droits de la défense.

Sur le bien-fondé des moyens

6. Le requérant conteste la légalité de la décision du 15 juillet 2004 pour quatre motifs. En outre, il soutient que les mesures prises ultérieurement pour supprimer la moitié de son ancien poste constituent une violation de l'article 4 d) du Statut du Tribunal.

- (a) Absence de toute disposition statutaire autorisant la suspension avec traitement en attendant la fin de la procédure disciplinaire

7. L'instruction 121/1.3 concernant l'application de l'article 21 du Statut du personnel relatif à la procédure disciplinaire prévoit que « lorsque la faute imputée à un agent est telle que la sanction appropriée serait la suspension sans traitement ou la révocation, le Secrétaire général peut prononcer la suspension de l'agent avec traitement en attendant que soit terminée la procédure prévue par la présente instruction ».

8. Le requérant soutient qu'une mesure aussi préjudiciable à la carrière d'un agent qu'une suspension (même avec traitement) dans l'attente d'une procédure disciplinaire ne peut être prise qu'en vertu d'un pouvoir statutaire explicite, et que l'instruction 121/1.3 ne constitue pas une base suffisante. Il souligne les dispositions expresses formulées dans les statuts d'autres organisations pour ce type de mesure.

9. Le Secrétaire général fait valoir qu'une suspension en vertu de l'instruction 121/1.3 n'est pas une sanction, mais une mesure de précaution dans l'attente d'une suite donnée en vertu de l'article 21. En dépit de sa nature d'organisation internationale publique, l'OCDE dispose des pouvoirs normaux d'un employeur pour dispenser un employé d'être présent à son travail en attendant l'issue d'une procédure disciplinaire. Dans tous les cas où la procédure mise en oeuvre dans le cadre de l'article 21 risque de se traduire par une sanction allant de la suspension sans traitement à la révocation sans préavis, il n'est généralement pas souhaitable que le fonctionnaire concerné continue à travailler.

10. Le Tribunal est d'accord avec le Secrétaire général sur ce point. La suspension d'un fonctionnaire avec traitement en attendant la fin de la procédure disciplinaire engagée n'est pas en soi une sanction. S'il est mis fin aux poursuites ou si la plainte est retirée, ou si la faute n'est pas établie, le fonctionnaire reprendra son poste et sera réintégré dans tous ses droits. L'instruction 121/1.3 est une base adéquate pour l'action du Secrétaire général à cet égard.

(b) Contestation de la décision pour certaines raisons de fond

11. Deuxièmement, le requérant conteste la décision sur le fond pour certaines raisons — telles qu'une violation de son droit à être traité avec dignité, et une violation hors de proportion de son droit à travailler et du respect de sa vie privée. Le Secrétaire général répond à cela que les circonstances entourant les allégations justifiaient pleinement les mesures prises.

12. De l'avis du Tribunal, le simple fait d'une suspension avec traitement en vertu d'un pouvoir tel que celui conféré par l'instruction 121/1.3 n'est pas en soi une violation d'un droit quelconque d'un employé.

13. Les conditions d'exercice du pouvoir conféré par l'instruction 121/1.3 ont été examinées par le Tribunal dans l'affaire N° 47, *A. c/ Secrétaire général*. Le Tribunal a défini les conditions d'une suspension légitime avec traitement selon l'instruction 121/1.3 dans les termes suivants :

“ Le Tribunal souligne que la décision qu'il est appelé à rendre ce jour ne doit en rien préjuger de la solution du litige qui pourra naître si une sanction disciplinaire est effectivement prononcée. Il doit donc se déterminer en appréciant si les faits reprochés à Mme A., à les supposer établis, justifieraient une sanction permettant l'application préalable d'une mesure de suspension avec traitement. Ce n'est que s'il apparaissait qu'aucune pièce du dossier ne vient, au moment où il se prononce, étayer les griefs formulés à l'encontre de Mme A. qu'il pourrait prononcer l'annulation de la mesure de suspension.

Sans que sa décision puisse être interprétée comme portant une appréciation positive ou négative sur la réalité de la fraude qui est reprochée à Mme A., le Tribunal constate que le dossier n'est pas dépourvu de tout élément qui pourrait étayer un tel grief. Il relève que, si ces éléments étaient confirmés, la sanction qu'ils appelleraient, pourrait être au moins la suspension sans traitement. Dans ces conditions, le Tribunal estime que le recours de Mme A. ne peut être accueilli.”

14. Le requérant prétend que les allégations formulées à son encontre sont beaucoup plus graves que dans l'affaire A.. Mais l'affaire A. ne concernait pas le seuil maximum pour l'exercice du pouvoir de suspension avec traitement – elle concernait plutôt le seuil minimum. Plus les allégations sont graves, plus la probabilité est grande que le pouvoir soit exercé à bon escient. Dans la mesure où les exigences de la procédure sont respectées, l'exercice du pouvoir dans une affaire telle que la présente ne peut être contesté préalablement devant le Tribunal avant que ne soit prise une décision sur les motifs des griefs, conformément à l'article 21. En outre, dans le cas présent, comme dans l'affaire N° 47, le dossier ne manque pas d'éléments à l'appui des accusations portées par l'Organisation.

(c) Le requérant n'a pas eu l'occasion de s'expliquer

15. Troisièmement, le requérant soutient que la décision du 15 juillet 2004 est entachée de vices de procédure. Il fait référence notamment aux paragraphes 16 à 18 de la Décision du Secrétaire général relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement (« la Décision sur le harcèlement »). Pour ce qui intéresse la présente affaire, il est stipulé ce qui suit :

“Enquête

16. Le Chef de la gestion des ressources humaines examinera les éléments qui lui auront été communiqués et entamera, si nécessaire, une enquête sans délai. Cette enquête devra être menée à bien dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle le Chef de la gestion des ressources humaines aura reçu la notification écrite de la plainte.

17. L'enquête sera menée dans le respect des droits du plaignant et de la personne accusée de harcèlement. Cette dernière aura en particulier la possibilité de répondre aux accusations et d'apporter les preuves contraires. L'enquête pourra, si la demande en est faite et avec l'accord de toutes les parties, prévoir une rencontre entre la personne accusée de harcèlement et l'auteur de la plainte.

18. Selon les circonstances de l'espèce et les conclusions de l'enquête, le Chef de la gestion des ressources humaines prendra les mesures qui s'imposent, qui pourront aller jusqu'à la sanction disciplinaire en application de l'article 21 du Statut du personnel.”

16. Le requérant note que le rapport de l'enquête mise en place par l'Organisation enregistre une décision, prise apparemment tard dans la journée, de ne pas confronter le requérant aux accusations lancées contre lui. De l'avis du requérant, il n'a pas été remédié à cette lacune pendant l'entretien du 13 juillet 2004 lors duquel il a simplement été confronté aux conclusions de l'enquête (sans qu'il lui soit remis une copie du rapport lui-même) et s'est vu offrir la possibilité de démissionner.

17. Le Secrétaire général soutient que, dans les circonstances de l'espèce, la décision des enquêteurs de ne pas interroger le requérant était justifiée et qu'il a eu l'occasion, à la réunion du 13 juillet 2004 et ultérieurement, de présenter son point de vue.

18. Le Tribunal note tout d'abord que les accusations contre le requérant concernaient une présomption de harcèlement moral et sexuel en violation de la Décision sur le harcèlement. Les appréhensions selon lesquelles le requérant risquait de réagir violemment n'étaient fondées sur aucun antécédent de sa part à cet égard et ne dispensaient pas l'Organisation d'agir conformément au paragraphe 17. S'il fallait craindre un comportement violent en réaction à l'énoncé des accusations, des précautions adéquates pouvaient être prises et la police avertie ; rien de cela n'a été fait.

19. Le Rapport d'enquête révèle une investigation détaillée, qui a pris plusieurs mois, impliquant des entretiens avec 16 personnes. Le rapport parvient à la conclusion formelle que le requérant a bien eu le comportement dont il est accusé (Conclusions, paragraphes 151, 162). Les enquêteurs déclarent que leur intention initiale était d'avoir un entretien avec M. W. suivant la même méthode et les mêmes procédures qu'avec les autres témoins, mais qu'après avoir entendu des témoignages selon lesquels M. W. « avait menacé, paraît-il, de porter atteinte à l'intégrité physique de ses collègues », ils ont décidé de s'abstenir. « Cette décision n'excluait pas la possibilité d'entendre M. W. à une date ultérieure » (ibid., p.28).

20. En principe, il incombe à l'Organisation de décider de la meilleure façon de mener l'enquête en cas d'accusations de harcèlement. La tâche des enquêteurs aurait pu se limiter aux entretiens avec les plaignants notamment, laissant au Chef de la gestion des ressources humaines le soin d'être confronté à la personne en question et d'entendre ses explications. Dans un tel cas, toutefois, le Tribunal s'attendrait à ce que le rapport

d'enquête ait été formulé en conséquence et ait évité des conclusions péremptoires. Le droit d'être entendu, qui est spécifié au paragraphe 17 de la Décision sur le harcèlement, n'est pas facultatif et n'existe pas simplement pour les affaires dans lesquelles les enquêteurs ont l'impression que les preuves qu'ils ont rassemblées ne sont pas déjà suffisantes.

21. Le Secrétaire général fait valoir que le requérant a eu l'occasion de s'expliquer à la réunion du 13 juillet 2004. Toutefois – comme l'indique la déclaration du Chef de la GRH à la réunion – le but de la réunion était d'exprimer une conclusion à laquelle on était déjà parvenu, non de poursuivre une enquête en vue de parvenir à une telle conclusion. Le requérant n'a pas eu non plus ni le temps, ni les facilités adéquates pour présenter ses explications avant d'être suspendu. La décision du 15 juillet 2004 était déjà prise dans son principe et annoncée à la réunion de l'avant-veille.

22. Le Secrétaire général soutient également qu'une faute pourrait être imputée aux fins de l'instruction 121/1.3, même si le paragraphe 17 de la Décision sur le harcèlement n'a pas été respecté, et souligne que le requérant aurait eu finalement l'occasion d'être entendu au cours de la procédure découlant de l'article 21. Mais l'objet de la Décision sur le harcèlement est de préciser la procédure à suivre au cours des enquêtes qui entrent précisément dans le champ d'application de cette Décision. La Décision vise la situation où des accusations de harcèlement sont lancées et où l'Organisation décide des mesures à prendre, pouvant aller «jusqu'à la sanction disciplinaire en application de l'article 21 du Statut du personnel.» L'Organisation ayant formulé des instructions précises sur ce point, il lui incombe de les respecter. Rien de ce qui s'est produit au cours de l'enquête n'a porté l'affaire en dehors du champ d'application de cette Décision.

23. Le paragraphe 17 de la Décision sur le harcèlement n'ayant pas été respecté, la décision du 15 juillet 2004 comporte un vice de procédure et doit être écartée.

(d) Interdiction faite au requérant de contacter des agents de l'OCDE

24. En suspendant le requérant, le 15 juillet 2004, l'Organisation lui a interdit de prendre contact avec tout autre agent sans son accord. Le requérant s'est plaint de cette mesure, la trouvant disproportionnée et estimant qu'une telle interdiction aurait dû être limitée aux plaignants.

25. Le Tribunal note que par la suite cette interdiction a été assouplie et que sous sa nouvelle forme, du moins, elle n'était pas disproportionnée. En outre, le requérant n'a pas démontré que sa capacité à préparer sa défense a été gênée par cette contrainte. L'interdiction ayant été modifiée comme il convenait, le Tribunal conclut que cet aspect de la plainte n'a plus d'intérêt pratique.

(e) Action ultérieure de l'Organisation visant à supprimer partiellement le poste du requérant

26. Selon l'article 4 de la Résolution du Conseil sur le statut et le fonctionnement du Tribunal administratif :

“d) Bien que les requêtes n'aient pas d'effet suspensif, le Secrétaire général doit, pendant la période durant laquelle une requête peut être présentée ou est en cours d'instruction, s'efforcer de ne prendre aucune décision nouvelle qui modifierait la position au sein de l'OCDE au détriment du requérant et rendrait par là même impossible la réparation demandée par ce dernier au cas où il serait fait droit à sa requête.”

27. Le requérant fait valoir que les mesures prises par la suite en vue d'une suppression partielle de son poste sont contraires à l'article 4 d). Le Secrétaire général a répondu que l'article 4 d) ne constitue pas une obligation stricte, que les mesures prises ne sont pas définitives et qu'elles concernent des contraintes budgétaires apparues ultérieurement et sans aucun lien avec les charges pesant contre le requérant.

28. Le Tribunal reconnaît que l'utilisation du verbe "s'efforcer" dans l'article 4 d) signifie que le Secrétaire général n'est pas obligé de ne prendre aucune mesure quelle qu'elle soit. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal conclut que ces questions ne constituent pas le fondement d'un moyen distinct, mais qu'elles se rapportent plutôt aux mesures correctives qu'il est possible d'envisager après la décision du 15 juillet 2004, question qu'il va aborder maintenant.

Sur les réparations

29. La décision du 15 juillet 2004 ayant été mise de côté, le requérant a droit à réparation. Cependant, comme le souligne le Secrétaire général, la mesure de réparation appropriée dépend du résultat de la requête et peut aussi être influencée par le résultat d'autres procédures en cours. Le Tribunal note qu'en vertu de l'article 1 de son Statut, sa compétence s'étend à toutes les questions concernant la suspension ou la perte d'emploi d'un agent. Les enquêteurs, tout comme le Chef des ressources humaines, ont agi dans l'exercice de leurs fonctions pour le compte de l'Organisation.

30. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal considère qu'il est nécessaire de reporter les questions d'indemnisation et de dépens en attendant la conclusion de toutes les autres procédures ou procès en cours à l'initiative du requérant ou le concernant.

Observations de l'Association du personnel

31. Le Tribunal prend note des observations de l'Association du personnel à l'effet de rappeler que les agents ont droit à la protection découlant des droits de la défense et de la présomption d'innocence.

DECISION

Pour ces motifs :

Le Tribunal :

- (1) déclare que la décision du 15 juillet 2004 de mettre le requérant en congé avec traitement était illégale, car contraire au paragraphe 17 de la Décision du Secrétaire général relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement ;
- (2) réserve son jugement sur toutes les questions concernant l'indemnisation et les dépens dans l'attente de la conclusion de toutes procédures ou procès en cours concernant les questions en litige.