



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 mars 2006

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N°61

M. W.

c/Secrétaire général

Traduction (la version anglaise fait foi)

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N°61 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le vendredi 17 février 2006
à 9h30, à l'annexe Monaco de l'OCDE,
2, rue du Conseiller Collignon, Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

M. Jean MASSOT, Président,
Monsieur le Professeur James R. CRAWFORD
et Monsieur le Professeur Arghyrios A. FATOUROS,

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. Cette décision se fondait sur le résultat d'une enquête, défavorable au requérant, dont le principal élément était une allégation de harcèlement de la part de M. W. à l'encontre d'un autre agent de la Direction de l'environnement, Mme C. L'enquête avait été conduite par Mme W., Conseillère sociale, et M. M., expert missionné à cet effet.

Le 8 septembre 2004, M. W. a fait citer Mme C., Mme W. et M. M. devant le Tribunal de Grande Instance de Paris (XVIIème Chambre correctionnelle), dans chaque cas pour dénonciation calomnieuse, diffamation et injure non publique contraire au Code pénal.

Le 15 septembre 2004, M. W. a soumis une requête (N°58) par laquelle il demandait 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.

Le 20 septembre 2004, le Secrétaire général a engagé une nouvelle procédure disciplinaire à l'encontre de M. W. sur la base d'allégations supplémentaires d'actes d'inconduite intervenus depuis le 13 juillet 2004.

Le 1^{er} octobre 2004, le Chef de la gestion des ressources humaines (HRM) s'est efforcé d'éviter de réunir le Comité consultatif mixte (CCM) au sujet des allégations contenues dans le rapport d'enquête. La réunion du CCM a eu lieu les 8 et 23 novembre 2004. Le rapport de cet organe, du 25 janvier 2005, prenait en compte en fait à la fois les plaintes du 15 juillet et du 20 septembre 2004, contrairement à ce qu'avait demandé le Secrétaire général sur ce point.

Par lettre du 24 février 2005, le Secrétaire général a notifié à M. W. sa décision de mettre fin à sa nomination sur le fondement de la procédure disciplinaire engagée le 20 septembre 2004. Le Secrétaire général indiquait, en notant que M. W. persistait à ne pas soumettre d'éléments de preuve pour sa défense contre les allégations du rapport d'enquête : « Je ne souhaiterais pas maintenant tirer sans nécessité des conclusions formelles quant à des accusations d'inconduite aussi sensibles que celles de harcèlement et d'abus de pouvoir. J'ai donc décidé de ne pas le faire à moins que vous le demandiez ». M. W. ne l'ayant pas demandé, la révocation se fondait uniquement sur les griefs formulés dans la lettre du Secrétaire général du 20 septembre 2004.

Le 5 avril 2005, M. W. a adressé une lettre au Secrétaire général en lui demandant de revenir sur sa décision, demande qui a été rejetée par le Secrétaire général le 18 avril 2005.

Le 7 avril 2005, le Tribunal a jugé dans l'affaire N°58 que la décision du Secrétaire général du 15 juillet 2004 par laquelle il suspendait le requérant 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, en particulier parce que l'Organisation avait tiré une conclusion à propos d'une allégation relevant de cette décision relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement sans ménager à M. W. la possibilité d'être entendu.¹ Le Tribunal réservait pour plus tard sa décision sur toutes les questions concernant l'indemnisation et les dépens.

Le 20 mai 2005, M. W. a déposé une requête (N°60) au sujet de la décision prise par le Secrétaire général de ne pas lever l'immunité dans la procédure en cours devant le Tribunal de Grande Instance de Paris.

Le 23 mai 2005, M. W. a déposé une nouvelle requête (N°61) par laquelle il demandait au Tribunal de déclarer illégale la décision du Secrétaire général concernant sa révocation et de lui attribuer des dommages-intérêts pour préjudice physique, matériel et moral d'un montant estimé provisoirement à 1 251 000 euros.

Le 27 septembre 2005, le Secrétaire général a soumis ses observations au Tribunal dans l'affaire N°61, en demandant au Tribunal de confirmer la légalité de sa décision de révocation du requérant et de rejeter la demande de dommages-intérêts.

Le 27 octobre 2005, l'Association du personnel a soumis des observations écrites dans cette affaire en faisant savoir, entre autres, que la sanction de révocation semblait disproportionnée par rapport aux actes répréhensibles reprochés au requérant.

Le 31 octobre 2005, le requérant a soumis une réplique.

Le 5 décembre 2005, le Secrétaire général a soumis ses observations en duplique.

Le Tribunal a entendu :

Maître Daniel Laprès, avocat, conseil du requérant ;

M. Nicola Bonucci, Chef de la Direction des affaires juridiques, au nom du Secrétaire général ;

et Mme Marie-Christine Delcamp, représentant l'Association du personnel.

Il a rendu la décision suivante :

Les motifs invoqués pour la révocation et leurs liens avec le rapport d'enquête

1. Les éléments sur lesquels repose la présente requête sont consignés dans le jugement du Tribunal dans l'affaire N°58 (voir en particulier les paragraphes 1 à 4 et 18 à 23). Dans son jugement du 7 avril 2005, le Tribunal a eu exclusivement à se prononcer sur la validité de la décision de suspension du 15 juillet 2004, prise sur la base du rapport d'enquête du 1^{er} juillet 2004 et de l'adoption de ce rapport par

1. La deuxième phrase du paragraphe 17 de cette décision est libellée comme suit : « Cette dernière (la personne accusée de harcèlement) aura en particulier la possibilité de répondre aux accusations et d'apporter les preuves contraires ».

l'Organisation. Le Tribunal a souligné que rien dans son jugement ne reflétait la moindre conclusion quant au fond sur les plaintes et accusations portées soit par l'Organisation, soit par le requérant.

2. Pour ce qui concerne la présente procédure, rien n'a changé sur ce point. En définitive, les accusations disciplinaires à l'encontre de M. W. reposaient sur trois motifs : 1) les éléments figurant dans le rapport d'enquête et plus particulièrement l'allégation de harcèlement ; 2) le fait que le 14 juillet 2004 ou vers cette date M. W. ait effacé le disque dur de son ordinateur et 3) l'action intentée devant une juridiction française par M. W. En l'occurrence, le Tribunal est maintenant saisi sur les deuxième et troisième points. Dans sa lettre du 24 février 2005, le Secrétaire général a refusé de fonder la révocation sur la plainte de harcèlement. M. W., pour sa part, n'a pas accepté l'offre qui lui était faite dans cette lettre de retenir cette plainte comme autre motif. Le Secrétaire général s'est en outre efforcé de faire en sorte que le CCM ne traite pas séparément le premier motif, ce que, finalement, le CCM n'a pas fait dans son rapport du 25 janvier 2005. Mais le CCM n'a entendu aucun témoin et aucun témoin n'a par ailleurs été cité devant le Tribunal. Sauf sur un point (voir le paragraphe 3 ci-après), le fait est que le Tribunal n'est toujours pas en mesure de se prononcer en quoi que ce soit sur les allégations formulées dans le rapport d'enquête. Vu les carences procédurales de l'enquête et l'inobservation, par l'Organisation, du paragraphe 17 de la Décision relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement, le Secrétaire général ne pouvait pas révoquer M. W. sur la base du rapport d'enquête sans lui donner pleinement la possibilité de connaître et de contester les allégations portées à son encontre. La manière d'agir de l'Organisation, qui a cherché à éviter une réunion du CCM pour l'examen de ces allégations et à se fonder sur le comportement ultérieur de M. W. (comportement qui, tout injustifié qu'il ait pu être, a été provoqué dans une certaine mesure par les propres carences de l'Organisation), a été à juste titre critiqué par l'Association du personnel dans ses observations orales auprès du Tribunal.

3. De plus, M. W. a produit devant le Tribunal divers documents tendant à démontrer l'existence d'une relation consensuelle entre lui et la plaignante. Ces éléments de preuve, qu'il n'avait pas eu la possibilité de produire lors de l'enquête, avaient tendance à contredire au moins à certains égards les conclusions de l'enquête. Cela démontre la sagesse de la protection procédurale du paragraphe 17 de la Décision relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement et le manquement patent de l'Organisation à ses propres procédures.

4. En résumé, le Tribunal n'est pas en mesure de juger si, dès lors que ces procédures auraient été respectées, la révocation de M. W. aurait pu être justifiée pour le premier motif. Mais il est clair qu'en agissant comme elle l'a fait l'Organisation a refusé à M. W., agent apparemment de bonne réputation employé depuis plus de 15 ans, une protection procédurale importante.

5. Le Conseil de M. W. a fait valoir devant le Tribunal que, vu cette carence, l'Organisation ne pouvait pas de fait invoquer comme motif de révocation tout comportement ultérieur de M. W. Mais le principe découlant de l'exception *non adimpleti contractus* ne va pas si loin. M. W. n'était pas libéré, du fait des événements du 13 juillet 2004, de son obligation d'agir en conformité avec le Statut du personnel ni de ses obligations générales d'agent de l'Organisation. Ses actes ultérieurs doivent être considérés dans le contexte des événements tels qu'ils se sont déroulés, mais il aurait pu néanmoins agir de telle manière que l'Organisation, sans commettre un détournement de pouvoir, soit fondée à le révoquer. Il est donc nécessaire d'examiner les deuxième et troisième motifs invoqués pour la révocation de M. W.

Le deuxième motif d'action : l'effacement des fichiers informatiques

6. Le Secrétaire général a produit des éléments de preuve tendant à démontrer – le requérant n'émettant aucune objection à cet égard – que le 14 juillet 2004 ou vers cette date le requérant est venu dans son bureau et a effacé son compte de courrier électronique et tous ses fichiers. En fait, le service informatique de l'Organisation a pu assez rapidement récupérer les données perdues et (en dehors du temps qu'il a fallu consacrer à cette tâche) l'Organisation n'a subi de ce fait aucun préjudice. Il n'a pas été non plus démontré que cet acte ait été exécuté en vue de supprimer la preuve des allégations portées contre le requérant ; les fichiers récupérés n'ont à tout le moins pas permis d'apporter cette preuve. On peut légitimement induire que cet acte a été accompli par dépit en réaction à la décision de suspension du requérant.

7. Comme le Secrétaire général l'a fait valoir, l'agent a l'obligation de ne pas détruire les fichiers officiels de l'Organisation dont il a la garde, et cela vaut aussi bien pour les fichiers informatiques que pour toutes les autres données. En effaçant le disque dur de son ordinateur, M. W. a clairement commis une faute disciplinaire. En revanche, on ne saurait faire abstraction du fait que cet acte injustifié a eu lieu immédiatement après l'entrevue du 13 juillet 2004, au cours de laquelle M. W. s'est vu signifier de graves allégations, qu'il a vigoureusement contestées, sans que, préalablement, il en ait été avisé ou ait pu y répondre. Le Tribunal, tout comme le CCM et l'Association du personnel, considèrent que la révocation de M. W. pour ce seul motif aurait été disproportionnée et injuste dans le cas d'espèce.²

Le troisième motif d'action : l'action pénale devant un tribunal français

8. La situation est toutefois très différente pour ce qui est de l'action pénale intentée devant un tribunal français. En ce qui concerne Mme W. et M. M., cette action visait clairement des personnes agissant à titre officiel pour le compte de l'Organisation. Elles bénéficiaient manifestement de l'immunité de juridiction à l'égard des tribunaux français en vertu de l'article 14 du Protocole additionnel n° 1 sur la capacité juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation.³ Le Tribunal de Grande Instance en a jugé ainsi dans sa décision du 14 avril 2005, en sanctionnant le requérant pour détournement de la procédure pénale.

9. Il aurait pu être moins clair au moment considéré que l'action intentée contre Mme C. entre dans le champ d'application de l'immunité de juridiction dont bénéficie l'Organisation. Mais les déclarations qui lui sont reprochées ont été faites dans le cadre d'une enquête conduite en vertu de la Décision relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement et dans le cadre d'une procédure visant à assurer au sein de l'Organisation des relations correctes de travail ; de plus, les allégations concernaient au moins en partie des actes commis sur le lieu de travail. Les allégations ont été formulées dans le contexte d'une enquête interne à l'Organisation et bénéficiaient donc également de l'immunité, comme l'a jugé le Tribunal de Grande Instance.

10. Le Secrétaire général a fait valoir que, le fait pour un agent de l'Organisation de chercher à faire prononcer des sanctions pénales nationales à l'encontre de collègues exerçant leurs fonctions, dans des circonstances relevant clairement de l'immunité de l'Organisation, bafouait les procédures disciplinaires et était assimilable à une forme de chantage visant à intimider ces agents et à abolir les investigations.

2. Sur la compétence pour l'évaluation de la proportionnalité de la sanction en cas de révocation, voir, par exemple *In re Kalla*, Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail, jugement n° 1828, 28 janvier 1999, para. 12 ; *In re van Walstijn*, Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail, jugement n° 1984, 12 juillet 2000, paragraphe 7.

3. Paris, 16 avril 1948, tel qu'appliqué à l'OCDE par le Protocole additionnel n°2, Paris, 14 décembre 1960.

11. Le requérant rétorque qu'il s'était raisonnablement appuyé sur une série de déclarations émanant du Service français du protocole indiquant que les agents concernés n'avaient pas fait l'objet d'une notification conformément au Protocole n°1 et que donc, à la connaissance de ce service, ils n'étaient titulaires d'aucune immunité. Or, l'immunité des agents de l'Organisation, conformément à l'article 14 (a) du Protocole, n'est pas subordonnée à notification. En ce qui concerne les fonctions des agents, elle découle de l'immunité même de l'Organisation en vertu du protocole : sans l'immunité des personnes, l'immunité de l'Organisation même pourrait être bafouée.

12. Par ailleurs, le requérant fait valoir qu'il avait « droit à un tribunal » conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il était donc fondé à demander réparation devant les tribunaux français. Mais, comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme, il n'y a pas violation de l'article 6 de la Convention du fait de l'immunité des organisations internationales si ces organisations offrent aux requérants « d'autres voies raisonnables pour protéger leurs droits ». ⁴ La compétence du Tribunal, conformément à l'article 1 de son Statut, vaut pour toutes les questions concernant la suspension ou la perte d'emploi d'un agent. Les actes accomplis par les membres de la commission d'enquête, tout comme ceux du Chef de la gestion des ressources humaines, l'ont été dans l'exercice de leurs fonctions pour le compte de l'Organisation. Il en est de même pour Mme C. lorsqu'elle a fait des déclarations alléguant un harcèlement sur le lieu de travail devant une commission d'enquête dûment constituée. De plus, en invoquant l'immunité au titre de ces actes, le Secrétaire général en a accepté la responsabilité en tant qu'actes officiels pouvant être contestés devant le Tribunal administratif. ⁵ En conséquence, le requérant ne s'est pas vu dénier son droit à un tribunal en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

13. Enfin, le requérant a argué de ce que, indépendamment de la situation sur le plan de la responsabilité civile, il avait le droit de faire stigmatiser certains actes comme ayant un caractère pénal conformément au droit pénal et à la procédure pénale de la France. Mais l'immunité de l'Organisation et de ses agents en vertu du Protocole additionnel n°1 vaut pour toutes formes de procès, civil ou pénal. Rien n'indique qu'en invoquant l'immunité, le Secrétaire général ait cherché à protéger d'une responsabilité pénale des agents de l'Organisation. Toute allégation grave de harcèlement est à même d'impliquer une éventuelle responsabilité pénale – or, l'Organisation est en droit d'enquêter sur ces allégations par ses procédures internes sans la menace concomitante d'un procès pénal en France à l'instigation de la personne sujette à des allégations de harcèlement.

14. Pour ces motifs, le Tribunal conclut qu'en engageant, alors même qu'une procédure disciplinaire était en cours, une action pénale à l'encontre de personnes agissant manifestement à titre officiel, le requérant a commis une faute grave justifiant sa révocation. Bien que le Secrétaire général ait à tort cherché à éviter une réunion du CCM sur le rapport d'enquête, M. W. avait à tout moment la possibilité de faire examiner les accusations de l'Organisation à son encontre dans les conditions qu'exige un procès équitable. L'action pénale intentée concomitamment à l'encontre d'agents de l'Organisation devant les tribunaux français bafouait manifestement cette possibilité de procès équitable et légitimait la décision du Secrétaire général de mettre fin à la relation d'emploi. De plus, cette décision a été prise indépendamment du problème né de l'inobservation du paragraphe 17 de la Décision relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement. Par ailleurs, aucun élément porté à la connaissance du Tribunal ne démontre que, en agissant comme il l'a fait, le Secrétaire général ait en réalité cherché à révoquer M. W. sur le fondement des accusations de harcèlement qui restaient encore à prouver, en commettant ainsi un

4. Voir *Beer et Regan c. Allemagne*, CEDH, arrêt du 18 février 1999, paragraphes 58 à 63 ; *Waite et Kennedy c. Allemagne*, CEDH, arrêt du 18 février 1999, paragraphes 68-73.

5. Cf. *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, Rapports de la CIJ de 1999 p. 62 ; voir p. 89 (paragraphe 66).

détournement de pouvoir. Dès lors, la décision contestée est légale et ne saurait ouvrir un droit à indemnisation.

Evaluation du préjudice découlant du jugement n°58

15. Dans son jugement n°58, tenant compte de ce que d'autres procédures étaient en instance, notamment devant les juridictions françaises, le Tribunal a réservé toutes les questions concernant l'indemnisation et les dépens. Bien qu'un appel ait été interjeté contre la décision du Tribunal de Grande Instance, il n'y a, pour les raisons indiquées, aucune perspective que cet appel modifie en quoi que ce soit la situation vis-à-vis de l'Organisation. De même, l'action de droit administratif intentée par M. W. contre le Ministre français des Affaires étrangères sur la question de l'immunité n'influera pas sur la situation de M. W. par rapport à l'Organisation. Le Tribunal est donc en mesure de procéder à l'évaluation qu'il avait reportée dans son jugement n°58.

16. En ce qui concerne le préjudice, le Secrétaire général fait observer que la suspension initiale était avec traitement et que la décision du 24 février 2005, dont le Tribunal a confirmé la légalité, a mis fin à tout droit futur d'emploi. Par conséquent, le Secrétaire général considère que l'éventuel préjudice a été de brève durée. Mais le fait est que le rapport d'enquête et son adoption par l'Organisation le 13 juillet 2004 en violation du principe de procès équitable ont déclenché une série d'événements. Certes, le comportement ultérieur de M. W. s'est traduit par une faute grave de sa part, mais il n'a pas été le seul fautif dans cette affaire. Comme il est indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, le Tribunal ne peut exclure la possibilité que, si la procédure avait été correctement conduite, elle n'aurait pas abouti à un résultat différent – ou au moins à un résultat qui aurait moins porté atteinte à la réputation de toutes les personnes concernées que celui qui s'est produit. Le Tribunal prend également note du fait que M. W. a trouvé assez rapidement un emploi auprès d'une autre organisation installée à Vienne, bien que la rémunération de cet emploi soit beaucoup plus faible, et s'est donc efforcé de reconstruire sa vie personnelle et professionnelle. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, le Tribunal attribue à M. W. 60 000 euros pour violation de son droit à un procès équitable en liaison avec l'enquête et ses suites.

17. En ce qui concerne les dépens, le requérant demandait la somme de 7 000 euros pour les frais se rapportant à la requête n°58. Le Tribunal considère que le montant de 5 000 euros est raisonnable dans le cas d'espèce.

DÉCISION

Pour ces motifs :

Le Tribunal :

- (1) juge que la décision du 24 février 2005 de révocation du requérant n'a pas été rendue illégale du fait de la violation antérieure, par l'Organisation, du paragraphe 17 de la Décision du Secrétaire général relative à la politique de prévention et de lutte contre le harcèlement ;
- (2) juge que la décision du 24 février 2005, dans la mesure où elle avait pour fondement l'action pénale intentée par le requérant contre des agents de l'Organisation agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, était valide et proportionnée ;
- (3) n'attribue pas les dépens liés à la présente requête ;
- (4) sur la question de l'indemnisation et des dépens réservée dans son jugement n°58, attribue au requérant la somme de 60 000 euros à titre de dommages-intérêts pour sa suspension illégale et la somme 5 000 euros pour les dépens liés à cette procédure.

Fait à Paris, le 7 mars 2006

Le Président du Tribunal :

(signé) Jean Massot

Le Greffier du Tribunal :

(signé) Colin McIntosh