

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

N. (n° 3)

c.

FAO

133^e session

Jugement n° 4445

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. N. N. le 6 février 2019 et régularisée le 6 mars, la réponse de la FAO du 27 juin, la réplique du requérant du 8 septembre et la duplique de la FAO du 20 décembre 2019;

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;

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

Le requérant conteste la décision de clore la procédure relative à sa plainte pour harcèlement contre son ancienne supérieure hiérarchique.

Le requérant est un ancien fonctionnaire du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO. Il est entré au service du PAM en mai 2010 en qualité de vérificateur interne au sein du Bureau du vérificateur interne, au grade P-4. Dans ses rapports d'évaluation pour 2011 et 2012 de son Programme d'amélioration des performances et des compétences (PACE), il se vit attribuer pour sa performance l'appréciation générale «insatisfaisant» par sa supérieure hiérarchique et, finalement, son engagement de durée déterminée ne fut pas renouvelé lorsqu'il arriva à expiration le 3 juin 2013. Le requérant contesta avec succès son rapport

PACE de 2011 devant le Tribunal, qui l'annula dans le jugement 3879 prononcé le 28 juin 2017. Le Tribunal ordonna également qu'il ne soit pas tenu compte de ce rapport lors de décisions ultérieures. Étant donné que le requérant avait alors déjà quitté le PAM en raison de ses prestations insatisfaisantes en partie fondées sur le rapport PACE de 2011 qui était vicié, la FAO décida de lui verser une indemnité de 70 000 euros. Dans le jugement 4229, prononcé le 10 février 2020 et relatif à la deuxième requête formée par l'intéressé pour contester le non-renouvellement de son contrat, le Tribunal considéra comme raisonnable le montant de l'indemnité qui lui avait été versée du fait qu'il avait été privé d'une chance de bénéficier d'un renouvellement de son engagement, puisqu'il y avait été mis fin sans motif valable.

C'est dans ce contexte que le requérant formula pour la première fois des allégations de harcèlement contre sa supérieure hiérarchique en 2012 dans le cadre de la procédure de recours PACE qu'il avait utilisée pour contester son rapport PACE de 2011. Dans son rapport de juillet 2012, le groupe d'examen spécial conclut que l'examen formel des plaintes prévu dans la politique du PAM sur le harcèlement, le harcèlement sexuel et l'abus d'autorité (ci-après «la politique du PAM sur le harcèlement») ne relevait pas de la procédure de recours PACE. En 2013, le requérant formula de nouveau des allégations de harcèlement contre sa supérieure hiérarchique dans le cadre de son recours interne contre la décision de ne pas renouveler son contrat. L'administration l'informa que toutes les questions liées au harcèlement devaient être soulevées dans une plainte pour harcèlement distincte à déposer conformément à la politique du PAM sur le harcèlement et lui demanda s'il souhaitait solliciter l'ouverture d'une enquête conformément à cette politique.

Le 30 août 2013, environ deux mois après sa cessation de service, le requérant déposa une plainte officielle pour harcèlement et abus d'autorité contre son ancienne supérieure hiérarchique. Il demanda qu'un enquêteur externe soit chargé de mener l'enquête.

Le 20 août 2014, le requérant fut informé que sa demande avait été approuvée et qu'une enquêtrice externe avait été désignée.

Le 9 janvier 2015, l'enquêtrice externe rendit un rapport dans lequel elle conclut que ni les preuves documentaires ni les témoignages ne semblaient confirmer les allégations de harcèlement et d'abus d'autorité formulées par le requérant contre sa supérieure hiérarchique.

Par mémorandum du 5 février 2015, le requérant fut informé que, le rapport d'enquête ne confirmant pas les allégations de harcèlement ou de mesures inappropriées qu'il avait formulées contre sa supérieure hiérarchique, le PAM avait estimé que les preuves étaient insuffisantes pour conclure au harcèlement et/ou à l'abus d'autorité conformément à la politique du PAM sur le harcèlement, et que l'affaire était donc classée.

En mai 2015, le requérant introduisit un recours contre cette décision auprès de la Directrice exécutive du PAM. Le 20 juillet, cette dernière décida de maintenir la décision de clore la procédure relative à la plainte pour harcèlement du requérant comme infondée. Le 17 septembre 2015, le requérant saisit le Comité de recours pour contester la décision du 20 juillet.

Dans son rapport du 22 mai 2018, le Comité de recours de la FAO recommanda le rejet du recours dans son intégralité. Il relevait que les allégations de harcèlement du requérant reposaient en grande partie sur ses rapports d'évaluation contestés et que les rapports d'évaluation négatifs n'étaient pas, à première vue, constitutifs de harcèlement de la part d'un supérieur hiérarchique. Il estimait en outre que la conclusion du requérant relative au retard présumé dans l'ouverture de l'enquête officielle sur le harcèlement était irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne.

Par une décision datée du 17 octobre 2018 et reçue par le requérant en novembre 2018, le Directeur général de la FAO souscrivit aux conclusions du Comité de recours et rejeta le recours dans son intégralité. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa réintégration avec plein effet rétroactif. Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral à raison des atteintes graves à sa dignité, à son amour-propre et à sa personne en général, dont lui et sa famille ont souffert, ainsi que des dépens d'un montant de

3 000 euros au titre de la procédure devant le Tribunal et du recours interne.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité. Elle soutient que les conclusions du requérant relatives à ses deux rapports PACE et à sa cessation de service sont irrecevables dès lors qu'elles ont fait l'objet d'autres procédures. Elle considère que sa conclusion concernant le retard dans l'ouverture de l'enquête sur sa plainte pour harcèlement est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne.

CONSIDÈRE:

1. La principale question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le Directeur général a commis une erreur lorsqu'il a accepté, dans la décision attaquée, la recommandation du Comité de recours tendant au rejet du recours interne du requérant contre la clôture de la procédure relative à la plainte pour harcèlement qu'il avait déposée le 30 août 2013.

2. Le requérant avait déposé cette plainte deux mois après son départ du PAM et y avait formulé des allégations de harcèlement et d'abus d'autorité contre son ancienne supérieure hiérarchique directe. Il soutenait que celle-ci avait violé la politique du PAM sur le harcèlement par une série d'actions qui avaient créé un milieu de travail hostile donnant lieu à des commentaires et appréciations inappropriés dans ses rapports PACE pour 2011 et 2012, qui avaient fini par entraîner la cessation de son service au sein du PAM. L'une des principales objections qu'il avait formulées à l'encontre de ces actions concernait la prétendue déclaration de sa supérieure hiérarchique selon laquelle il était incapable d'écrire dans un «anglais élégant»*. Le requérant a affirmé qu'il s'agissait là d'une preuve de discrimination et de partialité à son encontre constituant un harcèlement. Il a également affirmé que la supérieure

* Traduction du greffe.

hiérarchique en question lui avait fait subir de l'intimidation depuis qu'il avait contesté son rapport PACE de 2011.

3. Le requérant a en outre soutenu que ce harcèlement et cet abus d'autorité ressortaient aussi des décisions administratives, des déclarations et du «comportement général»* de sa supérieure hiérarchique et que, même si chacun de ces incidents pouvait en soi ne pas sembler particulièrement grave, pris dans leur ensemble, ils créaient un comportement inapproprié persistant qui était interdit par la politique du PAM sur le harcèlement et qui a fini par entraîner sa cessation de service. Il a notamment mentionné les prétendues tentatives de sa supérieure hiérarchique de faire pression sur lui pour qu'il ne dépose pas de plainte pour harcèlement. Il a également prétendu qu'elle lui aurait dit sur le ton de la colère, en présence de collègues du Bureau du vérificateur interne, que, «dans le privé, [il aurait] été renvoyé [et qu'il n'était] encore là que parce que c'[était] l'ONU»*. Il a ensuite soutenu que, malgré son ancienneté, sa disponibilité et sa volonté d'exercer les fonctions en cause, elle en avait confié la responsabilité à un fonctionnaire moins ancien.

4. Avant de recommander la clôture de la procédure relative à la plainte pour harcèlement, l'enquêtrice externe a examiné la plainte, les déclarations écrites de la supérieure hiérarchique du requérant ainsi que les documents qu'ils avaient tous deux communiqués, et elle a interrogé l'intéressé et sa supérieure hiérarchique, ainsi que les témoins qu'ils avaient proposés. Elle a pris note des allégations du requérant selon lesquelles sa supérieure hiérarchique l'avait surchargé de travail, l'avait injustement tenu responsable de certaines activités de groupe, avait minimisé son travail de conseil, avait intentionnellement trouvé des erreurs dans son travail et avait renouvelé de façon discriminatoire son laissez-passer des Nations Unies pour un an seulement, au lieu de deux comme elle l'avait fait pour ses autres collègues.

* Traduction du greffe.

5. Toutefois, l'enquêtrice a conclu que les faits ne confirmaient pas les allégations du requérant. Elle a estimé que, même si en 2011 l'intéressé avait mené plus d'audits que ses collègues, il ressortait des pièces produites par sa supérieure hiérarchique que les audits qui lui avaient été confiés n'étaient pas aussi complexes que certains audits confiés à ses collègues. De plus, les pièces documentaires qu'il avait produites ne démontraient pas que sa supérieure hiérarchique l'avait injustement tenu responsable des résultats de l'équipe ou qu'elle avait intentionnellement trouvé des erreurs dans son travail. En ce qui concerne l'argument relatif aux services de conseil (qui représentaient 20 pour cent du travail du requérant), l'enquêtrice a conclu que les déclarations de la supérieure hiérarchique devant le groupe d'examen spécial ne donnaient pas à penser que celle-ci avait déprécié ou minimisé le travail de l'intéressé, mais semblaient être des déclarations légitimes exposant des faits ou des opinions communiqués au groupe pour répondre à ses demandes d'explications. L'enquêtrice a en outre estimé que la recommandation du renouvellement du laissez-passer des Nations Unies du requérant pour un an seulement, et non deux, et l'attribution des responsabilités à un fonctionnaire moins ancien semblaient «être des mesures prises à bon droit conformément aux procédures [du PAM] et/ou au pouvoir d'appréciation de la supérieure hiérarchique»*.

6. Pour ce qui est de l'allégation du requérant selon laquelle sa supérieure hiérarchique aurait fait pression sur lui pour qu'il ne dépose pas de plainte pour harcèlement, l'enquêtrice a conclu qu'il ressortait des affirmations du requérant et des réponses de sa supérieure hiérarchique que toutes les discussions sur ses réclamations avaient été cordiales et ne pouvaient être assimilées à une pression exercée pour le dissuader de déposer la plainte pour harcèlement. L'enquêtrice a également conclu que le requérant n'avait pas étayé son allégation selon laquelle la supérieure hiérarchique avait déclaré que, «dans le privé, [il aurait] été renvoyé [et qu'il n'était] encore là que parce que c'[était] l'ONU»*. En effet, selon l'enquêtrice, la personne qui, d'après le requérant, avait

* Traduction du greffe.

entendu ces paroles avait nié que la supérieure hiérarchique les avait prononcées et avait déclaré, au contraire, que celle-ci avait toujours été cordiale et polie avec le requérant. L'enquêtrice a finalement conclu que, compte tenu de ses constatations, de son appréciation de la fiabilité et de la crédibilité des informations réunies à partir des pièces documentaires et des entretiens, ni les pièces produites ni les témoignages ne semblaient confirmer les allégations de harcèlement et d'abus d'autorité formulées par le requérant à l'encontre de sa supérieure hiérarchique.

7. Le recours du requérant contre la décision de classer l'affaire sur la base du rapport d'enquête, qui a finalement été soumis au Comité de recours, a été rejeté par la décision attaquée. Les arguments avancés par le requérant pour contester la décision attaquée reproduisent très largement ceux qu'il avait avancés dans sa plainte pour harcèlement.

8. La FAO soulève d'emblée une fin de non-recevoir. Elle soutient que les «conclusions» relatives aux questions de fond et de procédure liées aux rapports PACE du requérant pour 2011 et 2012, et la décision concomitante de ne pas renouveler son contrat de durée déterminée, ont fait l'objet d'autres requêtes et que l'intéressé ne saurait faire réexaminer ces questions dans le cadre de la présente procédure. Le Comité de recours a conclu que les «conclusions» du requérant relatives aux rapports PACE concernés étaient irrecevables, car elles faisaient l'objet de deux autres recours internes. Le Comité de recours n'a expressément examiné aucune des questions liées à ces rapports que le requérant avait soulevées dans son recours interne (ultérieurement tranchées dans les jugements 3879 et 4229). Il a eu tort d'agir ainsi dès lors que le requérant ne cherchait pas à faire réexaminer les questions soulevées dans les requêtes, ayant donné lieu à ces jugements, qu'il avait formées pour contester la légalité de ces rapports PACE. Dans la présente requête, sa principale allégation consiste à dire, en fait, que des mesures spécifiques prises par sa supérieure hiérarchique pendant ces procédures d'évaluation confirment ses allégations de harcèlement et d'abus d'autorité. Il est donc clair que les allégations du requérant, en ce qu'elles peuvent concerner ces questions, ne visent qu'à établir l'un des aspects de l'illégalité de la décision de classer sa plainte pour

harcèlement (voir, par exemple, le jugement 4241, au considérant 7). En conséquence, la fin de non-recevoir ne saurait être retenue.

9. La FAO soutient en outre que, dans son recours déposé auprès de la Directrice exécutive du PAM, le requérant n'a pas soulevé la question du retard dans l'ouverture de l'enquête sur sa plainte pour harcèlement et qu'il ne pouvait donc pas soulever cette question dans le cadre de son recours devant le Comité de recours. Cet argument concorde avec la conclusion du Comité de recours selon laquelle cet aspect du recours interne du requérant était irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne en ce qui le concernait. Toutefois, le requérant soutient qu'en fait cette question ne constituait pas une nouvelle conclusion, mais n'était qu'un argument supplémentaire tiré du retard dans l'ouverture de l'enquête prévue dans la politique du PAM sur le harcèlement, présenté à l'appui de sa conclusion initiale selon laquelle la décision de classer sa plainte était illégale. De l'avis du Tribunal, cette prétention est plus exactement un moyen au soutien d'une demande plus large de dommages-intérêts pour tort moral, comme l'indique également le requérant. Étant donné qu'il était libre de suivre cette voie, la fin de non-recevoir relative à la question du retard ne saurait non plus être retenue.

10. Le 16 septembre 2014, alors que sa plainte pour harcèlement était en cours d'examen, le requérant a demandé de pouvoir consulter son compte de messagerie électronique et son calendrier pour la période de janvier 2011 à juin 2013. Il indique que, malgré de nombreux efforts, sa demande a été rejetée et que le rapport relatif au harcèlement a été finalisé sans qu'il ait la possibilité de consulter son calendrier et ses courriels. Cela prouverait selon lui que l'Organisation cherchait à le dissuader de consulter ses archives, en violation du principe selon lequel un fonctionnaire doit avoir connaissance de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité fonde sa décision à son encontre. Il a notamment invoqué le considérant 15 du jugement 3264, dont il prétend que le Comité de recours n'aurait pas tenu compte et qui se lit en partie comme suit:

«15. [...] Il est bien établi dans la jurisprudence du Tribunal que le “fonctionnaire doit, en règle générale, avoir connaissance de toutes les pièces sur lesquelles l’autorité fonde (ou s’appête à fonder) sa décision à son encontre”. De plus, cette autorité “ne saurait normalement [...] opposer [à ce fonctionnaire] le caractère confidentiel de tels documents” [...] Il s’ensuit aussi qu’une décision ne peut reposer sur un document qui n’a pas été communiqué au fonctionnaire concerné [...]»

11. La demande du requérant concernant la consultation de son calendrier et de ses courriels ne relève pas du principe énoncé au considérant 15 du jugement précité. Le requérant n’a même pas précisé quels éléments en lien avec son dossier il souhaitait consulter. Rien ne prouve que les courriels et le calendrier en question ont été utilisés pendant l’enquête sur le harcèlement ou la procédure de recours interne, ou que le requérant n’a pas eu connaissance de toutes les pièces sur lesquelles était fondée la décision de classer sa plainte ou de rejeter son recours interne. En conséquence, le moyen du requérant selon lequel l’administration l’aurait illégalement privé de l’accès aux courriels et au calendrier est infondé.

12. Sur le fond, le Tribunal a estimé (au considérant 8 du présent jugement) que le Comité de recours avait conclu à tort que ce qui constituait en fait les arguments du requérant à l’appui de sa plainte pour harcèlement basés sur ses rapports PACE pour 2011 et 2012 étaient irrecevables et ne seraient pas examinés. Le Comité de recours n’a donc procédé à aucune analyse des allégations spécifiques formulées par le requérant au sujet de ces rapports PACE.

13. Même si, dans la décision attaquée, le Directeur général a approuvé la conclusion du Comité de recours concernant l’irrecevabilité, il a ensuite «examiné les renvois [du requérant] à [ses] rapports d’évaluation PACE en ce qu’ils pou[v]aient être considérés comme des moyens à l’appui de [ses] allégations de harcèlement et d’abus d’autorité»*. Après avoir rappelé que la charge de la preuve incombait au requérant, le Directeur général a déclaré ce qui suit: «Ayant examiné les preuves sous cet angle, y compris les pièces et les arguments présentés par [le requérant],

* Traduction du greffe.

j'ai conclu que vous n'aviez pas étayé vos moyens»*. Le Directeur général a ensuite relevé que, concernant les conclusions d'abus d'autorité et de milieu de travail hostile formulées par l'intéressé, le Comité de recours avait indiqué que la définition du harcèlement figurant dans la politique du PAM sur le harcèlement ne se rapportait pas aux réclamations liées à des rapports PACE contestés par un fonctionnaire. Il a partagé les conclusions du Comité de recours selon lesquelles, en l'absence d'«éléments solides indiquant le contraire»*, une évaluation négative «ne peut pas être assimilée à du harcèlement ou à un abus d'autorité de la part des supérieurs hiérarchiques»*, tout en observant que la politique du PAM sur le harcèlement précisait que les «désaccords au sujet de la performance professionnelle ou de toute autre question liée au travail ne sont pas considérés comme du harcèlement ou un abus d'autorité». Se référant à la jurisprudence du Tribunal selon laquelle il appartient à celui qui invoque un abus d'autorité d'en établir les éléments constitutifs, le Directeur général a estimé qu'après avoir soigneusement examiné le dossier il n'avait trouvé aucune preuve lui permettant de conclure que les évaluations PACE du requérant et la manière dont elles avaient été menées «auraient pour effet de remettre en question les conclusions de l'examen de [sa] plainte pour harcèlement»*.

14. Le Tribunal ne constate aucune erreur dans ce raisonnement du Directeur général ni dans la conclusion contenue dans la décision attaquée selon laquelle le requérant n'avait pas étayé sa plainte pour harcèlement. La conclusion du requérant tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral à raison du retard excessif dans la procédure doit également être rejetée. Le Tribunal admet que la période écoulée entre le 30 août 2013, date à laquelle le requérant a déposé sa plainte pour harcèlement, et le moment où il a reçu la décision attaquée en novembre 2018 était trop longue. Toutefois, le requérant n'a pas expliqué l'incidence que ce retard avait eue sur sa situation (voir, par exemple, le jugement 4147, au considérant 13).

15. Au vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 21 octobre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE

HUGH A. RAWLINS

HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ