

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

E.
c.
FAO

121^e session

Jugement n° 3593

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. A. E. le 9 janvier 2013 et régularisée le 23 janvier, la réponse de la FAO du 8 juillet, la réplique du requérant du 17 août et la duplique de la FAO du 3 décembre 2013;

Vu la demande d'intervention déposée par M^{me} S. A. D. le 7 avril 2015 et les commentaires de la FAO à son sujet du 21 mai 2015;

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 attaque la décision du Directeur général de rejeter sa plainte pour harcèlement et représailles.

Le requérant est entré au service de la FAO le 7 septembre 2007 en qualité de conseiller technique en chef, au grade P-5, pour un projet d'une durée de cinq ans en Arabie saoudite. Il était au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an assorti d'une période de stage d'un an. Le projet pour lequel il était engagé était géré par l'unité de la coordination du Programme, qui était basée à Riyad et comportait un coordonnateur du programme et un chargé de programme.

En juin 2008, le requérant fut informé qu'en raison de ses résultats insuffisants et des fautes d'orthographe dans ses rapports de suivi, son contrat ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration. Les 19 et 25 août 2008, il écrivit au Sous-directeur général et au représentant régional respectivement au Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord et au Bureau de l'inspecteur général, soutenant que le «Bureau de la FAO à Riyad» avait commis des actes illégaux concernant la gestion du projet, notamment en détournant des fonds alloués au projet, en interrompant les activités du projet, en l'empêchant d'utiliser un téléphone satellite qui avait été recommandé par le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, en le traitant de manière dégradante et en compromettant le renouvellement de son contrat. Le 6 septembre 2008, le contrat du requérant arriva à expiration et celui-ci quitta la FAO. En raison de certaines difficultés liées aux formalités de départ, le requérant et sa famille durent rester temporairement à Riyad sans visa de sortie. Le 3 décembre 2008, il écrivit de nouveau au Bureau de l'inspecteur général pour faire état de ce qui, selon lui, constituait d'autres cas de faute grave de la part du «Bureau de la FAO à Riyad». Le 4 décembre 2008, le Bureau de l'inspecteur général répondit que le projet en question avait fait l'objet d'un audit et que les questions soulevées par le requérant étaient en cours d'analyse par la direction.

Le 9 janvier 2009, le requérant déposa une plainte pour harcèlement auprès du directeur de la Division de la gestion des ressources humaines. Il réitéra ses allégations antérieures et formula également des allégations de harcèlement contre le coordonnateur du programme et le chargé de programme, affirmant qu'il avait été écarté de son poste en représailles à son refus de participer aux manœuvres frauduleuses du «Bureau de la FAO à Riyad». Il écrivit de nouveau à ce même directeur le 2 février 2009, demandant expressément que le non-renouvellement de son contrat soit considéré comme une mesure de représailles à son encontre. La plainte pour harcèlement du requérant fut transmise à la Commission d'enquête sur le harcèlement le 2 mai 2009. La Commission rendit son rapport au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines le 16 octobre 2009. Une copie du rapport fut ultérieurement fournie au requérant et aux personnes concernées, et ils furent invités

à présenter leurs commentaires, ce que fit le requérant le 23 décembre 2009. Par lettre du 25 février 2010, le directeur en question informa le requérant que les faits rapportés par la Commission d'enquête ne permettaient pas de conclure au harcèlement et que, par conséquent, aucune mesure ne serait prise contre le coordonnateur du programme et le chargé de programme.

Le requérant forma un recours contre cette décision auprès du Directeur général le 17 mai 2010, mais son recours fut rejeté. Le 6 septembre 2010, il saisit le Comité de recours, demandant que la FAO le réemploie, qu'elle l'indemnise pour le harcèlement qu'il avait subi et pour le danger auquel l'Organisation l'avait exposé en l'empêchant d'utiliser le téléphone satellite recommandé, et que le Comité prenne les mesures appropriées contre le coordonnateur du programme et le chargé de programme. Le Comité de recours rendit son rapport le 18 mai 2012, recommandant que les allégations du requérant relatives aux représailles fassent l'objet d'une enquête par le Bureau de l'inspecteur général et que des mesures appropriées soient prises pour résoudre sa situation si le Bureau venait à conclure qu'il avait bien fait l'objet de représailles. Il recommandait également que «des mesures appropriées» soient prises concernant le fait que la FAO ne lui avait pas fourni de téléphone satellite. Pour ce qui est de la demande du requérant en vue d'obtenir une indemnisation pour le harcèlement subi, le Comité fit siennes les conclusions de la Commission d'enquête et recommanda donc son rejet. Quant à la demande du requérant tendant à ce que la FAO le réemploie, le Comité laissa cette question à la discrétion de l'administration, relevant qu'il n'était pas en mesure de déterminer l'opportunité d'une telle solution, notamment en l'absence d'évaluations officielles des prestations du requérant. Par une lettre du 21 août 2012, que le requérant a reçue le 24 octobre 2012, le Directeur général informa ce dernier de sa décision de rejeter son recours comme étant dénué de fondement. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de le réemployer à un poste de grade P.5 (le grade de son précédent poste) ou de grade supérieur et de l'indemniser pour : i) «la mauvaise gestion» de sa plainte pour harcèlement auprès du directeur de la Division de la

gestion des ressources humaines (montant réclamé de 500 000 dollars des États-Unis), ii) le fait que ses plaintes auprès du Sous-directeur général et du représentant régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord ont été ignorées (montant réclamé 500 000 dollars), et iii) le fait qu'il n'ait pas été protégé contre les représailles et les sanctions durant son service au sein de la FAO (montant réclamé 500 000 dollars). Il réclame également 500 000 dollars à titre de réparation pour le harcèlement qu'il a subi de la part du coordonnateur du programme et du chargé de programme de l'unité, le même montant à titre de réparation pour les représailles dont il a été victime — qui se sont manifestées par le fait que le renouvellement de son contrat a été compromis — et un million de dollars pour la violation par la FAO de la recommandation du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies tendant à ce que lui soit fourni un téléphone satellite.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. L'épouse du requérant a déposé une demande d'intervention dans la présente affaire. L'article 13, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal exige que l'auteur d'une telle demande soit dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant. Il est ainsi libellé :

«Toute personne ayant accès au Tribunal en vertu de l'article II du Statut peut demander à intervenir dans une affaire afin que la décision prise dans cette affaire lui soit applicable. La demande doit indiquer les raisons pour lesquelles l'intervenant estime être dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant.»

La demande d'intervention doit être rejetée, l'intervenante n'ayant pas démontré qu'elle était dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant.

2. En résumé, le requérant soutient que c'est en raison du fait qu'il a tenté de mettre fin à une corruption financière dont les principaux responsables étaient le coordonnateur du programme et le chargé de programme au sein de l'unité de la coordination du Programme qu'en

représailles ces deux personnes lui ont fait subir une série d'actes constitutifs de harcèlement et ont empêché la prolongation de son contrat pour une deuxième période. Il allègue également que ces personnes l'ont exposé à des risques en matière de sécurité en ne respectant pas les recommandations des Nations Unies; elles auraient en effet refusé de lui fournir un téléphone satellite en violation de la recommandation du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.

3. Le requérant soutient que le non-renouvellement de son contrat constituait en réalité une mesure de représailles. Il affirme que le coordonnateur du programme a «convaincu» un représentant des autorités nationales de rejeter la demande de la FAO de prolonger son contrat parce qu'il s'était plaint au Sous-directeur général et au représentant régional au Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord d'irrégularités dans le projet et n'avait pas suivi les instructions du coordonnateur du programme de ralentir ou d'interrompre les activités du projet. Il affirme en outre qu'il s'était également opposé à la proposition du coordonnateur du programme de verser à ce même représentant une prime d'encouragement de 20 pour cent puisque celui-ci n'avait effectué aucune tâche liée aux activités du projet. L'allégation du requérant au sujet des représailles à son encontre était présentée de manière similaire dans sa première plainte officielle auprès du directeur de la Division de la gestion des ressources humaines le 9 janvier 2009 et s'ajoutait à ses autres allégations de harcèlement et de refus de lui fournir les outils de communication téléphoniques appropriés. C'est à juste titre que toutes ces allégations ont été transmises par ce directeur à la Commission d'enquête sur le harcèlement le 2 mai 2009, dès lors qu'elles pouvaient toutes être constitutives de harcèlement si elles étaient prouvées.

4. Toutefois, telle qu'elle est présentée, l'allégation du requérant selon laquelle il aurait été victime de représailles invite également à déterminer si elle était la cause de la non-prolongation abusive de son contrat. La réponse de la FAO à la requête tient compte de cet élément puisqu'elle énonce les bases sur lesquelles devrait s'appuyer le

Tribunal pour procéder à cette détermination. Ainsi, la FAO rappelle les critères dégagés à cet égard par le Tribunal dans sa jurisprudence, lorsqu'elle déclare dans sa réponse :

«Concernant la prétention du requérant selon laquelle le premier défendeur aurait agi en représailles à son égard *“en parvenant à convaincre un représentant des autorités nationales de rejeter la demande de la FAO de renouveler [son] contrat”* pour une deuxième période après une période d'essai initiale de douze mois, le Tribunal a maintes fois rappelé que la décision de ne pas renouveler un contrat est une décision discrétionnaire sur laquelle l'on ne peut revenir que pour un nombre limité de motifs (jugement 2048, au considérant 13). Si *“toute décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée doit reposer sur une bonne raison et ... celle-ci doit être communiquée au fonctionnaire”* (jugement 1154, au considérant 4), *“il y [a] lieu de bien respecter le pouvoir d'appréciation qu'a une organisation pour prendre des décisions ayant trait aux stages, notamment pour confirmer un engagement, prolonger une période de stage et définir ses propres intérêts et besoins”* (jugement 2646, au considérant 5). Il est de jurisprudence constante que *“la raison d'être d'un stage est de permettre à une organisation de déterminer si le stagiaire est apte à s'acquitter des fonctions afférentes à un poste donné”* (jugement 2646, au considérant 5). En outre, *“quand le non-renouvellement est motivé par des prestations insatisfaisantes, le Tribunal ne substituera pas sa propre appréciation à celle de l'organisation”* (jugement 1418, au considérant 6).»

5. Ces affirmations doivent être examinées dans le contexte des dispositions applicables du Manuel administratif de la FAO.

6. Le requérant était au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, qui, en vertu du paragraphe 302.4.102 du Règlement du personnel, était une nomination pour une période ininterrompue d'un an comportant une date d'expiration précise. Si le paragraphe 305.5.123 du Manuel dispose que les titulaires de nominations de durée déterminée ne peuvent s'attendre à aucune prolongation et que lesdites nominations expirent dans les conditions stipulées, le paragraphe 305.5.25 du Manuel, relatif au personnel en poste dans les bureaux des projets de terrain, précise ce qui suit :

«5.251 La confirmation de la nomination est subordonnée à l'accomplissement satisfaisant du stage, compte tenu d'éléments tels que

* Traduction du greffe.

i) la bonne exécution des tâches et fonctions assignées aux intéressés et
ii) leur conduite, attestée par les appréciations officielles de leurs supérieurs, par d'autres preuves pertinentes ou par l'un et l'autre moyen.

.5.252 Le directeur de division, en certifiant que le fonctionnaire a satisfait aux conditions énoncées au paragraphe 305.5.251, recommande au Chef de département ou de bureau que sa nomination soit confirmée.

.5.253 Si le directeur de division estime avoir besoin d'une nouvelle période pour déterminer l'aptitude du fonctionnaire, il/elle peut demander la prolongation de la période de stage, en vertu du paragraphe 305.5.22. Le directeur de division notifie sa recommandation au fonctionnaire, en la motivant. Copie de la note doit parvenir au Chef de département ou de bureau (ou au Directeur des ressources humaines du PAM pour le personnel du PAM) six semaines au moins avant l'expiration de la période de stage.

.5.254 Les directeurs de division qui envisagent de prolonger une période probatoire s'assurent que la première augmentation d'échelon due à l'intéressé a été suspendue.

.5.255 Le Chef de département ou de service (ou le Directeur des ressources humaines du PAM, pour le personnel du PAM) statue sur les mesures appropriées à prendre en vertu du paragraphe 305.5.253 et il avise le fonctionnaire et le directeur de division de sa décision.

.5.256 Licenciement. Si le directeur de division estime que le licenciement est dans l'intérêt de l'Organisation car le stage ne sera pas accompli de façon satisfaisante, il/elle en donne communication écrite au fonctionnaire, en exposant ses raisons, et ce six semaines au moins avant l'expiration de la période de stage. Le fonctionnaire a cinq jours ouvrables après réception de la note pour formuler ses observations. Copie des observations du fonctionnaire est envoyée au Directeur de la gestion des ressources humaines, AFH (ou au Directeur des ressources humaines du PAM pour le personnel du PAM), avec toutes les pièces justificatives. Après examen de la réponse du fonctionnaire ou, faute de cette réponse, à la fin de la période de cinq jours, le directeur de division soumet par l'intermédiaire du chef de département ou de bureau, une recommandation au Directeur, AFH, qui la transmet au Directeur général pour décision, avec des observations supplémentaires si besoin est. Le Directeur de la gestion des ressources humaines communique la décision au directeur de division et au fonctionnaire. Copies du rapport, de la communication et tous autres documents pertinents sont envoyés à l'Administrateur du personnel qui les verse au dossier de l'intéressé.»

7. La FAO soutient que l'engagement du requérant n'a pas été prolongé pour des raisons liées à la qualité de ses services, dont

L'intéressé a été informé par ses supérieurs hiérarchiques pendant toute la durée de son engagement en qualité de conseiller technique en chef. Selon la FAO, il avait persisté à ne pas respecter les procédures de rapport telles que définies par l'unité de la coordination du Programme et à ne pas communiquer par les voies appropriées. Le Tribunal considère que les documents et autres éléments de preuve produits confirment cette allégation et montrent que la question était source de conflit entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques, en particulier entre septembre 2007 et mars 2008. La FAO affirme qu'il y avait d'autres problèmes liés à la qualité des services du requérant, notamment des fautes d'orthographe récurrentes et un manque de jugement. Le Tribunal relève, toutefois, que rien n'indique que le requérant était correctement supervisé ou qu'un rapport d'évaluation de ses prestations ait été établi, comme cela aurait dû être le cas pour satisfaire aux exigences du paragraphe 305.5.251 du Manuel. Or le caractère satisfaisant de son travail et de sa conduite ne pouvait être attesté, selon ce paragraphe, que par les appréciations de ses supérieurs et/ou d'autres preuves pertinentes.

8. Par ailleurs, il est manifeste que le licenciement du requérant n'a pas été effectué conformément aux dispositions du paragraphe 305.5.256 du Manuel. Il n'est pas contesté qu'en juin 2008 le requérant a appris par des homologues nationaux (ingénieurs) que son contrat ne serait pas prolongé à son expiration le 6 septembre 2008. Ultérieurement, le 21 juin 2008, il demanda au coordonnateur du programme si cette information était exacte. Celui-ci lui répondit qu'il en serait avisé à la réunion des conseillers techniques en chef du 24 juin 2008 lors du réexamen du statut des contrats. Au cours de cette réunion, toutefois, il fut simplement avisé que la mention «en cours» figurait à côté de son nom. Le requérant souleva la question auprès du coordonnateur du programme le 25 juin 2008. Ce dernier l'informa qu'un fonctionnaire du ministère saoudien de l'Agriculture n'approuvait pas la prolongation de son contrat parce que son premier rapport de suivi contenait des fautes d'orthographe et qu'une personne l'avait informé que le requérant, qui enseignait à l'Université du Roi Saoud, n'était pas un bon professeur. Le requérant affirme qu'à aucun moment la possibilité ne lui a été

donnée de discuter de ces affirmations et d'y apporter un démenti, et qu'il avait également appris par le vice-ministre de l'Agriculture que la non-prolongation de son contrat «s'appuyait sur la décision [du fonctionnaire du ministère] qui a[vait] indiqué que [son] travail au sein du projet était insuffisant».

Selon le requérant, c'est le «Bureau de la FAO à Riyad» qui aurait dû informer le ministère des avancées du projet dans les six à huit mois qui ont suivi son lancement, mais il ne l'a jamais fait. Le requérant fut ensuite avisé par l'unité de la coordination du Programme que la décision de ne pas renouveler son contrat était due au mécontentement exprimé par le ministère saoudien de l'Agriculture en raison des fautes d'orthographe contenues dans ses rapports, de son manque de jugement et de sa mauvaise réputation. Or aucune preuve n'a été produite pour établir que le requérant avait une mauvaise réputation et aucune explication n'a été fournie sur les éléments qui lui avaient valu une telle réputation.

9. Le Tribunal considère qu'en violation des garanties d'une procédure régulière la décision de ne pas prolonger le contrat du requérant ne respecte aucune des conditions précitées du paragraphe 305.5.25 du Manuel. La décision prise par la FAO n'est pas conforme aux dispositions de ce paragraphe. Elle a, de surcroît, été indûment influencée par une personne du ministère de l'Agriculture. La FAO n'ayant pas accordé au requérant les garanties d'une procédure régulière lorsqu'elle a pris la décision de ne pas prolonger son engagement en tant que conseiller technique en chef au terme d'une année de contrat dans le cadre d'un projet d'une durée de cinq ans, cette décision était illégale et le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort matériel. Il importe peu à cet égard que le requérant ait indiqué, dans un mémorandum du 30 juin 2008 adressé au coordonnateur du programme, qu'il ne souhaitait pas que son contrat soit renouvelé. En effet, son droit à bénéficier des garanties d'une procédure régulière avait déjà été violé par la décision illégale prise antérieurement de ne pas prolonger son engagement.

10. S'agissant de la plainte pour harcèlement, il convient de relever qu'il existe à la FAO une politique en matière de prévention du harcèlement, qui, au moment des faits, figurait dans la circulaire administrative n° 2007/05 du 23 janvier 2007. En vertu des principes directeurs de cette politique, la FAO doit faire en sorte que les fonctionnaires soient traités avec dignité et respect, et qu'ils soient à l'abri de tout abus ou harcèlement. Il est dit que la FAO ne tolérera aucune forme de harcèlement sur le lieu de travail ou en rapport avec le travail effectué au nom de l'Organisation. Il est également précisé que toutes les allégations de harcèlement seront examinées de façon détaillée, juste et prompte, en toute confidentialité. Il incombe aux supérieurs hiérarchiques d'informer leur personnel de la politique, de donner l'exemple, de promouvoir un milieu de travail positif exempt de tout acte de harcèlement et d'assurer le respect de la politique, notamment en prenant des mesures correctives si besoin est. La politique reconnaît que le harcèlement peut avoir des répercussions bien plus importantes sur les lieux de certaines missions ou projets où l'on s'attend à ce que les chefs de mission ou de projet réagissent très vite lorsqu'un comportement déplacé est porté à leur attention; de même, ils doivent être sensibles à certains comportements des autorités locales vis-à-vis des membres de l'équipe du projet, qui pourraient être interprétés comme des actes de harcèlement.

11. La politique définit le harcèlement comme «tout comportement répréhensible et offensant d'une personne à l'égard d'une autre, dont l'auteur des faits savait ou aurait raisonnablement dû savoir qu'il serait importun». Selon la politique, cette définition englobe «toute conduite répréhensible ou inacceptable qui rabaisse et déprécie un individu, lui inflige une humiliation personnelle ou le met dans l'embarras». Le harcèlement peut se manifester sous la forme de réflexions désobligeantes de la part d'un supérieur hiérarchique ou d'un collègue, de remarques incessantes, injustifiées et non nécessaires ou d'insultes intentionnelles portant sur les compétences professionnelles d'une personne; de menaces, commentaires vexatoires ou injurieux, sous forme parlée ou écrite; de mimiques, moqueries ou rabaissements;

d'un refus systématique et non justifié de demande de congés ou de formation.

12. Le Tribunal a maintes fois rappelé, notamment dans le jugement 2406, au considérant 13, que les allégations de harcèlement doivent être corroborées par des faits précis et que c'est à celui ou celle qui s'estime victime de harcèlement d'en apporter la preuve. Le Tribunal a également déclaré, par exemple dans le jugement 3065, au considérant 10, qu'en cas d'accusation de harcèlement, une «organisation internationale doit procéder à une enquête approfondie, s'assurer que les garanties d'une procédure régulière sont respectées et garantir la protection de la personne accusée». De plus, «[e]n raison du devoir qu'elle a envers une personne présentant une plainte pour harcèlement, l'Organisation se doit de faire en sorte qu'une enquête rapide et approfondie soit menée, que les faits soient établis objectivement et dans leur contexte général [...], que les règles soient appliquées correctement, qu'une procédure régulière soit suivie et que la personne se plaignant, de bonne foi, d'avoir été harcelée ne soit pas stigmatisée ni ne fasse l'objet de représailles».

En outre, le Tribunal a maintes fois rappelé, par exemple dans le jugement 2295, au considérant 10, qu'il ne lui appartient pas de réévaluer les preuves dont dispose l'organe chargé d'enquêter qui, en sa qualité de première instance d'examen des faits, a eu l'avantage de rencontrer et d'entendre directement la plupart des personnes concernées, et d'évaluer la fiabilité de leurs déclarations. C'est pour cette raison qu'il y a lieu de faire preuve de la plus grande déférence à l'égard des conclusions d'un tel organe. Ainsi, dès lors qu'en l'espèce la Commission d'enquête a recueilli des éléments de preuve et a formulé des constatations de fait fondées sur son appréciation de ces éléments de preuve et sur l'application correcte des règles pertinentes et de la jurisprudence, le Tribunal n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste.

13. Or le Tribunal considère que, dans la présente affaire, la Commission d'enquête a commis une erreur manifeste en concluant que le requérant n'avait pas été victime de harcèlement. Le Comité de recours a commis la même erreur en faisant siennes les conclusions

de la Commission et en recommandant le rejet de la demande de réparation formulée par le requérant au titre du harcèlement. En conséquence, le Directeur général a lui-même commis une erreur en suivant cette recommandation dans la décision attaquée.

14. Au vu de la plainte pour harcèlement déposée par le requérant le 9 janvier 2009 auprès du directeur de la Division de la gestion des ressources humaines et du rapport de la Commission d'enquête, le Tribunal considère que la plainte pour harcèlement du requérant n'a pas été traitée correctement. C'est à tort que la Commission d'enquête a déclaré, par exemple, que les insultes proférées à l'encontre du requérant — accusé de tricherie — lors d'une réunion officielle de la FAO à laquelle il participait et en présence d'autres conseillers techniques en chef et de consultants constituaient un incident qui, bien qu'ayant causé un certain embarras au requérant, n'était pas grave au point d'engendrer pour lui des effets nocifs durables. C'est également à tort que la Commission a déclaré qu'il s'agissait d'un incident isolé qui ne pouvait, dès lors, être constitutif de harcèlement, sans le considérer dans le contexte d'autres incidents similaires. La Commission a, par ailleurs, mis au jour d'autres comportements qui sont proscrits par la politique en matière de prévention du harcèlement et qui relèvent de la définition du harcèlement, mais elle les a excusés, à tort, au motif que le harcèlement n'était pas intentionnel. Or le Tribunal a maintes fois rappelé, comme par exemple dans le jugement 3400, au considérant 7, que l'élément intentionnel n'est pas essentiel pour établir l'existence d'un harcèlement. Dans le contexte de la FAO en particulier, il suffit qu'il soit démontré que la personne dont il est allégué qu'elle a eu un comportement constitutif de harcèlement savait ou aurait dû raisonnablement savoir que son comportement était offensant.

15. Dans sa plainte du 9 janvier 2009, que la Commission d'enquête a examinée, le requérant a formulé un certain nombre d'allégations de harcèlement. Il indiquait notamment qu'il avait été harcelé par le coordonnateur du programme et le chargé de programme à plusieurs reprises pendant la période durant laquelle il avait travaillé

en tant que conseiller technique en chef pour le projet; que, peu après sa prise de fonction, il avait découvert que les fonds qui lui avaient été alloués dans le cadre de la gestion du projet avaient été réduits de manière significative; que le chargé de programme s'était directement immiscé dans la gestion des fonds du projet; qu'il s'était plaint d'emblée dans un courrier d'irrégularités financières dans le projet, de détournement et de mauvaise gestion des fonds du projet, mais avait subi des pressions de la part du «Bureau de Riyad» pour maintenir la situation telle qu'elle était avant qu'il n'intègre le projet. Selon le requérant, durant une visite effectuée par le coordonnateur du programme au Centre de recherche en agriculture de Jazan le 25 février 2008, celui-ci avait fait pression sur lui afin que les fonds du projet soient utilisés pour assurer le fonctionnement du Centre, alors même que le Centre recevait continuellement des fonds du ministère de l'Agriculture à cette fin. Le coordonnateur du programme lui avait également demandé de verser une prime d'encouragement de 20 pour cent à un représentant des autorités nationales, ce qu'il avait refusé au motif que celui-ci n'avait effectué aucun travail en lien avec le projet. Il affirmait que ses deux supérieurs hiérarchiques, le coordonnateur du programme et le chargé de programme, avaient fait preuve d'une attitude hostile à son égard et l'avaient soumis à un harcèlement continu et persistant et exposé à un danger en lui refusant un téléphone satellite. Ce téléphone était un outil de sécurité important pour les fonctionnaires sur le terrain, qui était recommandé par le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.

16. Le requérant faisait également valoir que le coordonnateur du programme l'avait insulté en prétendant de manière injustifiée qu'il (le requérant) lui avait transmis des informations erronées dans un courriel adressé en copie à tous les conseillers techniques en chef et consultants de la FAO en poste en Arabie saoudite. Par ailleurs, il affirmait que, lors d'une réunion des conseillers techniques en chef de la FAO organisée le 29 janvier 2008, le coordonnateur du programme avait tenu des propos désobligeants à son encontre et l'avait insulté en l'accusant de tricherie pour avoir communiqué directement avec le responsable technique au Siège de la FAO. Le requérant prétendait

également qu'il avait été insulté et rabaissé par le coordonnateur du programme dans un courriel antérieur, où il l'accusait de manquer de transparence pour la même raison. Il s'agissait d'un courriel qui avait été envoyé le 16 octobre 2007 par le coordonnateur du programme au requérant avec copie à d'autres personnes. Dans ce courriel, le coordonnateur du programme reprochait au requérant d'avoir transmis une communication au responsable technique au Siège de la FAO sous pli séparé, alors que, selon les directives, c'est à lui (le coordonnateur du programme) qu'elle aurait dû être transmise.

17. Le reproche du coordonnateur du programme était formulé en ces termes :

«Envoyer vos rapports à [M. A.] sans me mettre en copie puis me les envoyer séparément n'a qu'une explication : **un manque de transparence et un non-respect des règles déjà établies**. Veuillez noter que je collabore avec [M. A.] depuis plus de dix ans et que nous avons toujours travaillé en totale transparence car nous sommes tous les deux convaincus que c'est le seul moyen d'atteindre les objectifs de nos activités.»*

Le coordonnateur du programme a alors demandé au requérant d'utiliser les voies de communication établies et de lui adresser tous les rapports officiels par courriel officiel en mettant en copie le «détenteur du budget». Il précisait également qu'il mettait en copie le responsable technique du Siège, lui demandant de ne pas tenir compte du courriel contenant le rapport transmis par le requérant jusqu'à ce qu'il soit officiellement soumis par l'unité de la coordination du Programme.

18. Le requérant faisait également valoir que le coordonnateur du programme et le chargé de programme l'avaient forcé à participer à un atelier de formation à Najran, bien qu'il ait demandé à en être dispensé puisqu'à l'époque il était très occupé par le lancement de plusieurs activités, notamment des activités de recherche. Lors de cet atelier, on lui avait demandé de former des ingénieurs dans le domaine des arbres fruitiers à feuilles caduques alors qu'il était expert en fruits tropicaux, tandis qu'un conseiller technique en chef d'un autre projet

* Traduction du greffe.

de la FAO avait envoyé un message d'excuses pour ne pas participer à l'atelier de formation et que cela lui avait été accordé.

19. Le requérant soutenait par ailleurs qu'après avoir été mordu par un serpent au Centre de recherche en agriculture de Jazan, il avait envoyé un message au coordonnateur du programme afin de lui demander conseil sur les médicaments qu'il convenait d'utiliser. Cependant, alors que le requérant participait à un atelier le 5 novembre 2007, le coordonnateur du programme utilisa cet incident pour se moquer de lui et plaisanter en présence d'autres collègues de façon à le mettre dans l'embarras et à l'humilier. Il soutenait également que les circonstances entourant son départ du projet, et en particulier le délai d'obtention de son attestation de cessation de service, constituaient un harcèlement dans la mesure où le chargé de programme avait refusé de transmettre son attestation au Bureau régional de la FAO à Budapest jusqu'à ce qu'il (le requérant) y dépose une plainte à ce sujet. Selon le requérant, même ses cartes de visite professionnelles mentionnant le «Bureau de Riyad» ne lui ont été remises qu'après qu'il a été informé le 25 juin 2008 de la non-prolongation de son contrat.

20. Le Tribunal accepte la conclusion de la Commission d'enquête selon laquelle le coordonnateur du programme n'était pas satisfait du comportement du requérant car celui-ci persistait à refuser de suivre les procédures établies. Il accepte également sa conclusion selon laquelle le ministère de l'Agriculture n'était pas satisfait du requérant. La Commission a relevé que plusieurs témoins avaient fait état de problèmes relationnels entre le requérant et un représentant des autorités nationales. Le représentant en question était d'ailleurs la personne à laquelle le coordonnateur du programme avait demandé au requérant de verser une prime d'encouragement de 20 pour cent. Toutefois, il ressort clairement du dossier que la Commission n'a pas correctement appliqué la politique en matière de prévention du harcèlement. Par exemple, la Commission a, dans certains cas, tenté d'établir s'il existait une intention de nuire et de la malveillance, alors même que ces considérations ne sont pas pertinentes dans la détermination du harcèlement. C'est à tort que la Commission a conclu

que les défendeurs — c'est-à-dire le coordonnateur du programme et le chargé de programme — n'avaient pas l'intention de nuire au requérant lorsqu'ils avaient refusé de lui remettre un téléphone satellite puisque personne d'autre ne disposait d'un tel téléphone, et que, de surcroît, la décision du représentant du ministère de transférer la ligne téléphonique du requérant de son domicile au Centre en août 2008, le privant ainsi de ligne téléphonique à son domicile, ne relevait pas de la malveillance et, en tout cas, n'était pas imputable aux défendeurs.

21. S'agissant de l'allégation du requérant relative à la coupure de la ligne téléphonique de son domicile en août 2008, la Commission d'enquête a constaté, sur la base des éléments de preuve fournis, que la ligne téléphonique était censée être raccordée au Centre, mais que le requérant l'avait transférée à son domicile et que le représentant des autorités nationales l'avait retransférée au Centre du fait que le requérant était absent de son travail pendant le mois en question. La Commission en a conclu que ni le coordonnateur du programme ni le chargé de programme n'étaient à l'origine de cette décision, mais s'est dite préoccupée par le fait que ces derniers avaient indiqué en substance que le requérant avait abandonné son poste alors qu'en réalité le coordonnateur du programme lui avait demandé de prendre congé. La Commission a affirmé qu'il n'était pas certain que le requérant ait effectivement pris congé. Mais il importait peu de savoir si la décision avait été prise par le coordonnateur du programme ou par le représentant du ministère dans la mesure où, en vertu de la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement, il incombe aux chefs de projet sur le terrain de protéger les fonctionnaires de comportements inappropriés de la part des autorités locales, ce que n'ont pas fait les défendeurs.

22. S'agissant de l'allégation selon laquelle le requérant aurait été harcelé et mis dans l'embarras par le chargé de programme qui l'aurait rabaissé en se moquant, en présence de ses collègues, de sa morsure de serpent, la Commission d'enquête a conclu que l'auteur des propos avait pour seule intention de faire une plaisanterie aux dépens du requérant et non de mettre celui-ci dans l'embarras, et que

cela ne lui avait pas causé un «préjudice durable». Le requérant s'est senti rabaissé et embarrassé, et d'autres personnes ont fourni des éléments de preuve, auxquels s'est référée la Commission, qui montrent que l'incident était constitutif de harcèlement, surtout si on le considérait dans le contexte des autres incidents déjà mentionnés. La question de savoir si cet incident précis, lié à la morsure de serpent, a été ou non de nature à causer au requérant un préjudice durable était sans pertinence. Le Tribunal relève que la Commission a noté que le chargé de programme n'a pas vraiment répondu à cette allégation, bien qu'il ait affirmé qu'il n'aurait jamais plaisanté sur le sujet car il était le point focal pour les questions de sécurité à la FAO. Dans la mesure où cet incident traduisait un comportement répréhensible et inacceptable et était susceptible de mettre le requérant dans l'embarras, c'est à tort que la Commission d'enquête a conclu ce qui suit :

«Mais, même si la Commission convenait que l'incident (des taquineries et moqueries du deuxième défendeur [...] aux dépens [du requérant], bien que les preuves à cet égard soient minces) s'est bien produit le 5 novembre 2007 [...], elle ne pouvait en conclure qu'il relevait d'une quelconque manière de la politique de la FAO en matière de harcèlement.»*

23. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle le coordonnateur du programme aurait insulté le requérant, l'aurait réprimandé de vive voix et accusé de tricherie et de manque de transparence, la Commission d'enquête a conclu que les courriels et reproches avaient été adressés au requérant car il refusait continuellement de suivre les voies de communications établies. Elle a également conclu, à tort, que l'intention n'était pas d'humilier ou d'embarrasser le requérant mais plutôt de faire en sorte qu'il «rentre dans le rang». La Commission a qualifié de «tendus» les échanges qui ont eu lieu entre le coordonnateur du programme et le chargé de programme d'une part, et le requérant, qui se sentait humilié, d'autre part, lors de la réunion officielle des conseillers techniques en chef de la FAO. Toutefois, elle a conclu, là aussi à tort, que, même si elle avait estimé que ces reproches proférés en public étaient désobligeants, ils n'avaient pas d'effet durable. Cette considération était sans pertinence, en particulier dans la mesure où

* Traduction du greffe.

il ne s'agissait pas d'un incident isolé. Si le Tribunal admet que les reproches et réflexions désobligeantes formulés à l'encontre du requérant avaient pour origine son refus de respecter les voies de communication établies, cela n'excuse en rien l'utilisation, par exemple, des termes contenus dans le courriel du 16 octobre 2007, qui est reproduit au considérant 17 du présent jugement. Ces termes sont constitutifs de harcèlement selon la définition qui en est donnée dans la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement.

24. Le requérant s'était plaint dans ses lettres des 19 et 25 août 2008 d'obstructions à son travail, de mauvaise gestion du projet, d'irrégularités financières et d'autres faits de harcèlement. En violation de la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement, de la jurisprudence constante du Tribunal qui veut que toute plainte pour harcèlement soit examinée sans délai, et des normes de conduite applicables aux agents de la fonction publique internationale figurant à l'annexe A de la section 304 du Manuel de la FAO, aucune action n'a été entreprise en réponse aux allégations formulées par le requérant dans ces lettres. Le Bureau de l'inspecteur général n'a répondu à la lettre du requérant du 25 août 2008 qu'après avoir reçu celle du 3 décembre 2008, dans laquelle le requérant lui rappelait l'envoi de sa précédente lettre et réitérait certaines de ses allégations. Le Bureau de l'inspecteur général lui a répondu que le projet avait déjà fait l'objet d'un audit. En fait, comme l'a relevé le Comité de recours, l'audit en question avait été conduit en mars 2008, c'est-à-dire avant l'envoi des lettres du requérant. Il n'existe aucune preuve qui démontre que le représentant régional au Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord ou le Bureau de l'inspecteur général, à qui les lettres des 19 et 25 août 2008 étaient respectivement adressées, sont intervenus ou ont pris des mesures appropriées ou correctives en réponse à ce qui avait été rapporté par le requérant. Le fait que l'administration n'ait pas pris de mesures urgentes pour traiter les plaintes antérieures du requérant corrobore l'affirmation de ce dernier selon laquelle son cas n'aurait pas été traité conformément à la politique de la FAO en matière de prévention du harcèlement.

25. Le travail effectué par le requérant nécessitait une supervision appropriée. Ses deux supérieurs hiérarchiques n'ont manifestement pas joué leur rôle dans le cadre de la gestion interne en ne le supervisant pas. Or il incombait à ces deux personnes, qui assumaient des fonctions de supervision et d'encadrement vis-à-vis du requérant, de faire en sorte que les objectifs du projet sur lequel il travaillait soient atteints. À défaut, ils étaient tenus de proposer des mesures correctives ou d'autres actions appropriées. Il n'existe aucune preuve que le travail du requérant ait jamais fait l'objet d'une évaluation ou d'une appréciation pendant la durée de ses fonctions au sein du projet. En outre, il n'y a pas de preuve que des mesures rapides et préventives aient été prises pour régler la situation du requérant, comme l'exige la politique en matière de prévention du harcèlement figurant dans la circulaire n° 2007/05.

26. C'est dans ce contexte que le Tribunal considère que la FAO n'a pas traité correctement la plainte pour harcèlement du requérant et que la Commission d'enquête a commis une erreur lorsqu'elle a appliqué les dispositions de la politique en matière de prévention du harcèlement et la jurisprudence du Tribunal et conclu que le harcèlement n'était pas prouvé. Il considère également que, même si le Comité de recours a partagé l'avis de la Commission d'enquête selon lequel il n'existait aucune preuve concluante que le requérant avait subi un harcèlement, les propos qu'il tient dans son rapport au Directeur général, qui sont reproduits dans le passage cité ci-dessous, non seulement mettent en cause la FAO pour la manière dont les premières plaintes du requérant ont été traitées, mais aussi reviennent à conclure que celui-ci a été victime d'un harcèlement à la fois personnel et institutionnel. En concluant autrement, la Commission a commis une erreur. C'est à tort que le Comité de recours, dont les recommandations ont été acceptées par le Directeur général, a fait siennes les conclusions et recommandations de la Commission d'enquête sur la plainte pour harcèlement, alors même qu'elle semble, dans les conclusions qui suivent, admettre que le requérant était harcelé :

«13. Bien que la Commission d'enquête n'ait pas trouvé de preuve concluante permettant de démontrer un harcèlement, le Comité estime que des preuves manifestes existent qui montrent que le cas du requérant n'a pas été correctement géré (s'agissant, par exemple, des recommandations des Nations Unies en matière de sécurité qui n'ont pas été suivies, de l'absence de réponse aux rapports présentés par le requérant concernant les irrégularités financières, l'absence apparente d'évaluation du travail effectué par le requérant, l'absence d'avertissement que son contrat ne serait pas renouvelé, les lenteurs enregistrées dans les formalités de départ). En outre, il relève qu'aucune médiation n'a été mise en œuvre pour tenter de résoudre les difficultés entre le requérant et ses collègues du Bureau de Riyad. S'agissant de la conclusion de la Commission d'enquête figurant dans son rapport selon laquelle il était *“regrettable que les défenseurs aient ressenti le besoin de dénigrer les compétences techniques du requérant”*, le Comité considère qu'il y avait dès le départ un manque de confiance réciproque entre le requérant d'un côté et les défenseurs de l'autre. Il apparaît évident que le requérant ne connaissait pas les règles et n'avait pas respecté les voies de communication établies, mais il ressort également du dossier que le requérant, qui était nouveau dans l'Organisation, n'a pas reçu d'appui de la part des défenseurs. Le Comité souligne également l'absence d'implication du Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, qui donne l'impression que le Bureau de Riyad se gérait lui-même.»*

27. Au vu de qui précède, la requête est fondée en ce qu'elle a trait au harcèlement, qui, par ailleurs, était flagrant et justifie l'octroi au requérant d'une importante indemnité à titre de dommages-intérêts pour tort moral.

28. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort matériel en raison de la perte d'une chance de voir son engagement confirmé. Il a également droit à des dommages-intérêts pour tort moral en raison du harcèlement qu'il a subi. Eu égard aux circonstances de l'espèce, le Tribunal fixe à 200 000 dollars des États-Unis le montant total des dommages-intérêts. Le requérant a droit à la somme de 800 dollars des États-Unis à titre de dépens.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. La FAO versera au requérant une indemnité de 200 000 dollars des États-Unis à titre de dommages-intérêts.
3. Elle lui versera également la somme de 800 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Toutes autres conclusions sont rejetées.
5. La demande d'intervention est rejetée.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2016.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ