

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

H. (n° 2)

c.

UIT

134^e session

Jugement n° 4516

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. K. H. le 1^{er} octobre 2021, la réponse de l'UIT du 24 décembre 2021, la réplique du requérant du 3 février 2022 et la duplique de l'UIT du 7 mars 2022;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

Le requérant conteste la décision de ne pas enquêter sur ses allégations de harcèlement.

Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 4515 sur la première requête de l'intéressé, également prononcé ce jour. Il suffira de rappeler que le requérant est entré au service de l'UIT le 1^{er} décembre 2014 au titre d'un contrat de durée déterminée de deux ans, qui fut prolongé plusieurs fois, au grade D.1. Le 14 octobre 2019, il fut informé de la décision du Secrétaire général de le suspendre de ses fonctions avec plein traitement à compter de cette même date, au motif que des allégations de faute formulées à son encontre, notamment de harcèlement sexuel et de comportement déplacé, avaient été rapportées au Bureau de l'éthique et qu'une enquête officielle serait menée. Le requérant fut prié de restituer à l'UIT tous les biens et équipements mis à sa disposition et de coopérer pleinement à la procédure d'enquête. Son

accès aux ressources de l'UIT fut suspendu et il ne fut plus autorisé à accéder aux locaux de l'UIT, à moins d'y être expressément invité par l'enquêtrice dans le cadre de la procédure. L'enquête commença officiellement fin octobre 2019. Le requérant ayant été déclaré par son médecin médicalement inapte à participer à un entretien avec l'enquêtrice, il ne fut finalement entendu par celle-ci que près d'un an plus tard, en septembre 2020.

Le 11 septembre 2020, alors que l'enquête était en cours, le requérant déposa une plainte pour harcèlement contre plusieurs fonctionnaires de l'UIT, en particulier son supérieur hiérarchique, ainsi que pour harcèlement institutionnel conformément aux ordres de service n^{os} 19/08 et 05/05 relatifs à la politique de l'UIT en matière de harcèlement et d'abus de pouvoir. Il demanda que sa plainte fasse l'objet d'une enquête «rapide et approfondie»* et que les personnes accusées soient soumises aux mêmes restrictions préalables à l'enquête que celles qui lui avaient été imposées, afin d'éviter toute influence indue ou partialité dans la conduite de l'enquête.

Le 12 novembre 2020, il fut informé que, suite à une recommandation de la responsable de l'éthique datée du 11 novembre, le Secrétaire général avait décidé que l'affaire ne ferait pas l'objet d'une enquête et qu'elle serait donc classée.

Le lendemain, le requérant présenta une demande de reconsidération de la décision de ne pas enquêter sur sa plainte pour harcèlement. Il demanda que lui soient communiquées la recommandation de la responsable de l'éthique et les raisons détaillées du rejet de ses demandes.

Le 5 janvier 2021, le Secrétaire général rejeta la demande de reconsidération du requérant, mais lui communiqua une copie de la recommandation de la responsable de l'éthique. Le requérant forma un recours le 5 mars 2021, demandant notamment l'annulation de la décision contestée et l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire d'un montant d'au moins 250 000 francs suisses, ainsi que des dépens, toutes ces sommes devant être assorties d'intérêts.

* Traduction du greffe.

Le 30 mars 2021, le requérant déposa une nouvelle plainte officielle pour harcèlement et abus de pouvoir de la part du Secrétaire général. Aucune enquête ne fut menée et l'affaire fut classée en avril.

Dans son rapport daté du 5 juillet 2021 sur la première plainte pour harcèlement, le Comité d'appel, qui estimait qu'il n'était pas habilité à enquêter lui-même sur le harcèlement, limita son examen au respect des processus liés au recours et aux arguments avancés par les parties. Il recommanda le rejet du recours. Par une lettre datée du 19 juillet 2021, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé que le Secrétaire général avait fait sienne la recommandation du Comité d'appel.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, ainsi que la recommandation de la responsable de l'éthique, et d'examiner ses allégations de harcèlement sur le fond sans renvoyer l'affaire à l'organisation. Il réclame en outre 250 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire, assortis d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter du 11 septembre 2020 jusqu'à la date du paiement intégral des réparations, ainsi que des dépens au titre de la procédure de recours interne et de la présente procédure.

L'UIT demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. La question centrale que soulève la présente requête est celle de savoir si la décision du Secrétaire général de classer la plainte pour harcèlement du requérant sans ordonner d'enquête officielle était illégale, comme le prétend le requérant. Le Secrétaire général avait informé l'intéressé le 12 novembre 2020 que, suite à une recommandation formulée par la responsable de l'éthique, il avait décidé que l'affaire ne ferait pas l'objet d'une enquête et qu'elle serait donc classée. Dans le cadre du recours interne que le requérant a formé contre le rejet par le Secrétaire général de sa demande de reconsidération de cette décision, le chef du Département de la gestion des ressources humaines a informé le requérant, dans la décision attaquée du 19 juillet 2021, que le

Secrétaire général avait fait sienne la recommandation du Comité d'appel tendant au rejet du recours.

2. Le requérant conteste la décision attaquée en avançant divers moyens. Il soutient notamment que la décision de classer l'affaire était entachée d'un vice de procédure, car le Secrétaire général n'avait aucune raison valable de refuser de diligenter une enquête sur sa plainte pour harcèlement. Il soutient également que la décision de ne pas mener d'enquête violait le cadre juridique et les principes énoncés dans la jurisprudence en matière de harcèlement. Il renvoie notamment au paragraphe 15 de l'ordre de service n° 19/08 du 2 mai 2019 relatif à la politique de l'UIT applicable en matière de harcèlement et d'abus de pouvoir et aux principes juridiques qui, selon lui, n'auraient pas été respectés en l'espèce.

3. Avant d'analyser les arguments soulevés et la requête sur le fond, il y a lieu d'examiner deux questions de procédure. Le requérant sollicite la tenue d'un débat oral, mais retire cette demande dans sa réplique. Cependant, les écritures et pièces fournies par les parties sont suffisantes pour permettre au Tribunal de se prononcer en toute connaissance de cause sur les questions soulevées en l'espèce.

4. La demande de l'UIT tendant à la jonction de la présente requête avec la première requête de l'intéressé et d'autres affaires ultérieures (à laquelle s'oppose le requérant) est également rejetée pour les raisons indiquées par le Tribunal au considérant 5 du jugement 4515, également prononcé ce jour.

5. Le paragraphe 15 de l'ordre de service n° 19/08 prévoit notamment que, «[d]ans un délai de trois semaines à compter de la date à laquelle la plainte lui a été notifiée par écrit, le Secrétaire général diligente alors une enquête officielle. Il peut désigner un ou plusieurs enquêteurs extérieurs, confier l'enquête à des fonctionnaires de l'organisation compétents en la matière ou instaurer une commission d'enquête [...]».

6. Les arguments que l'UIT avance en réponse à l'affirmation du requérant selon laquelle, en vertu du paragraphe 15 de l'ordre de service n° 19/08, le Secrétaire général était tenu de diligenter une enquête avant de classer l'affaire peuvent être résumés comme suit: le paragraphe 15 ne peut pas être interprété de façon purement littérale, car cela conduirait à un résultat absurde, incompatible avec l'objet et la finalité de la politique de l'UIT en matière de harcèlement. L'objet et la finalité de cette politique «ne peuvent être d'obliger le Secrétaire général à mener des enquêtes injustifiées [...] en mobilisant les faibles ressources de l'[UIT] pour examiner des allégations qui, après une simple vérification initiale, se révéleraient déjà non fondées et/ou non crédibles, et ce, au détriment d'autres affaires»*. Le paragraphe 15 doit être interprété à la lumière de la jurisprudence du Tribunal, telle qu'énoncée, par exemple, au considérant 4 du jugement 4039, selon laquelle «[l]a décision d'ouvrir une enquête, qui ne préjuge en rien de la décision sur le fond relative à une éventuelle sanction disciplinaire, relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente». Dans ce contexte, «il apparaît que le l'objet [du paragraphe 15] était de garantir que, lorsqu'une plainte suffisamment fondée et crédible était effectivement déposée, l'enquête soit diligentée rapidement. Toute autre interprétation déferait la logique et toute notion de bonne gestion.»* Le paragraphe 15 exige que, dans un délai de trois semaines à compter du dépôt de la plainte, les allégations de harcèlement fassent l'objet d'un premier examen pour déterminer si, à première vue, elles sont fondées, afin qu'une décision puisse être prise quant à l'ouverture ou non d'une enquête.

7. Les arguments qui précèdent sont dénués de fondement. En premier lieu, la version anglaise du paragraphe 15 (aux termes duquel «the Secretary-General must launch a formal investigation», ce qui a été traduit par «le Secrétaire général diligente [...] une enquête officielle») contient le mot *must* (doit). Les dispositions qui confèrent un pouvoir emploient souvent soit le mot «doit» (*must* ou *shall*) soit le mot «peut» (*may*). En général, dans un tel contexte, le mot «doit» (*must*) est interprété comme imposant au dépositaire du pouvoir l'obligation d'exercer ce

* Traduction du greffe.

pouvoir. En général, le mot «peut» (*may*) est interprété comme prévoyant un pouvoir discrétionnaire qui permet à son dépositaire de l'exercer ou non. Parfois, le contexte dans lequel l'un ou l'autre mot est utilisé peut conduire à une interprétation de la disposition conférant ce pouvoir qui est en contradiction avec son sens ordinaire.

En l'espèce, le mot *must*, dans le contexte où il est utilisé, est conforme à son sens ordinaire. Le paragraphe 15, qui figure dans une partie de l'ordre de service concernant la procédure pour le traitement des cas de harcèlement et d'abus d'autorité, fait partie de la procédure formelle prescrite, qui est précédée par ce qui est décrit comme la «procédure amiable», rubrique comportant quatre paragraphes. Non seulement ces paragraphes indiquent que la meilleure façon de procéder en cas de harcèlement et d'abus d'autorité est de décourager ce type de comportement dès le début, mais ils définissent également un mécanisme relativement détaillé pour atteindre cet objectif. Ainsi, ce n'est que si la procédure amiable a échoué (et l'ordre de service vise clairement à favoriser son succès) que le fonctionnaire concerné peut engager la procédure formelle et ce n'est qu'à ce moment-là que le Secrétaire général est tenu d'exercer son pouvoir de diligenter une enquête officielle.

8. En second lieu, la jurisprudence dégagée au considérant 4 du jugement 4039, sur laquelle l'UIT se fonde, s'appuyait expressément sur le paragraphe 30 des Lignes directrices uniformes en matière d'enquête (2^{ème} édition), approuvées par la 10^{ème} Conférence des enquêteurs internationaux qui s'est tenue en juin 2009. Aux termes de ce paragraphe, «[d]ès qu'une plainte est enregistrée, le Bureau d'enquête l'évalue pour en déterminer la crédibilité, le bien-fondé et la vérifiabilité. À ce stade, l'examen de la plainte vise à déterminer s'il est légitimement justifié de mener une enquête.» Il est essentiel de noter que le règlement de l'organisation défenderesse qui était en cause dans le jugement 4039 ne contenait pas de disposition similaire au paragraphe 15 de l'ordre de service n° 19/08, chargeant le Secrétaire général d'ordonner la conduite d'une enquête par un ou plusieurs enquêteurs tels que précisés dans le paragraphe, dans un délai de trois semaines à compter de la réception d'une plainte écrite. L'UIT ne saurait ignorer une disposition claire relevant de ses propres règles en cherchant à s'appuyer sur une

jurisprudence qui n'est pas pertinente ou qui conduira à une interprétation abusive des termes du paragraphe 15 de l'ordre de service n° 19/08. Le Secrétaire général a enfreint ce paragraphe en classant l'affaire avant qu'une enquête n'ait été menée. Compte tenu du fait que, dans la décision attaquée, le Secrétaire général a maintenu la décision de classer l'affaire sans mener d'enquête, la décision attaquée doit être annulée.

9. Le requérant demande que soit ordonnée l'annulation de la recommandation initiale de la responsable de l'éthique, sur les conseils de laquelle le Secrétaire général a classé sa plainte pour harcèlement sans qu'une enquête n'ait été menée. S'il est vrai que la responsable de l'éthique n'était pas habilitée à donner de tels conseils dans le cadre du régime statutaire et réglementaire de l'UIT, il est pour le moins douteux que ses conseils puissent être considérés comme une décision qu'il y aurait lieu d'annuler.

10. Ayant annulé la décision attaquée, le Tribunal renverra l'affaire à l'UIT afin que la plainte pour harcèlement du requérant puisse faire l'objet d'une enquête. Cette enquête devra commencer dans un délai de soixante jours à compter du prononcé du présent jugement.

11. Le requérant n'ayant pas étayé ses allégations selon lesquelles la décision de classer l'affaire aurait été prise avec une motivation inappropriée et constituerait un détournement de pouvoir (voir, par exemple, les jugements 3172, au considérant 16, et 3939, au considérant 10), serait entachée de parti pris (voir, par exemple, les jugements 4010, au considérant 9, et 3912, au considérant 13) ou de mauvaise foi (voir, par exemple, le jugement 3902, au considérant 11), il n'existe pas de motifs qui pourraient justifier l'octroi des dommages-intérêts exemplaires qu'il réclame (voir, par exemple, le jugement 3092, au considérant 16).

12. Le requérant réclame des dommages-intérêts pour tort moral et à titre exemplaire pour «le retard inexplicable dans l'ouverture d'une enquête»*. Sa demande est rejetée. S'agissant de la demande de

* Traduction du greffe.

dommages-intérêts exemplaires, le Tribunal fait observer qu'en règle générale l'octroi de ce type de réparation vise à sanctionner le parti pris, la mauvaise volonté, la malveillance, la mauvaise foi et d'autres motivations inappropriées (voir, par exemple, le jugement 3092, au considérant 16). Le requérant ne présente aucun élément permettant de déduire que l'un de ces critères serait rempli. De plus, le requérant n'a pas exposé les conséquences négatives du retard pris pour ordonner une enquête qui justifieraient l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral (voir, par exemple, le jugement 4316, au considérant 20).

Le Tribunal lui accordera toutefois la somme de 7 000 francs suisses à titre de dépens. Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder de dépens au titre de la procédure de recours interne, de tels dépens ne pouvant être octroyés que dans des circonstances exceptionnelles, qui ne se rencontrent pas en l'espèce.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée, datée du 19 juillet 2021, est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'UIT conformément au considérant 10 du présent jugement.
3. L'UIT versera au requérant la somme de 7 000 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 mai 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ